

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

GLAUCO MACHADO REQUIÃO

**DA OPOSIÇÃO À INSTITUCIONALIZAÇÃO: O PAPEL DA CCJ NO PROCESSO
DECISÓRIO DA 16ª LEGISLATURA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
PARANÁ (2007-2011)**

CURITIBA

2011

GLAUCO MACHADO REQUIÃO

**DA OPOSIÇÃO À INSTITUCIONALIZAÇÃO: O PAPEL DA CCJ NO PROCESSO
DECISÓRIO DA 16ª LEGISLATURA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
PARANÁ (2007-2011)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas da Universidade Federal do Paraná, como parte das exigências para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Soares Braga.

CURITIBA

2011

GLAUCO MACHADO REQUIÃO


**DA OPOSIÇÃO À INSTITUCIONALIZAÇÃO: O PAPEL DA CCJ NO PROCESSO
DECISÓRIO DA 16ª LEGISLATURA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
PARANÁ (2007-2011)**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciências Políticas da
Universidade Federal do Paraná, como
parte das exigências para obtenção do
título de Mestre.

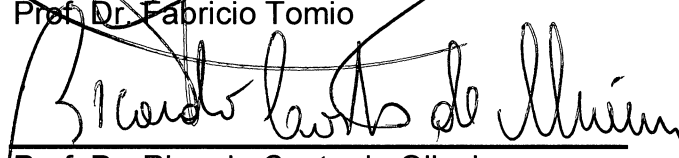
COMISSÃO EXAMINADORA



Prof. Dr. Sérgio Braga



Prof. Dr. Fabricio Tomio



Prof. Dr. Ricardo Costa de Oliveira

Curitiba, dezembro de 2011

Dedico a minha esposa Andréia a meus filhos Renan e Gustavo, pela compreensão e apoio e a meus pais Christina e Dagoberto pela força.

AGRADECIMENTOS

Toda caminhada pressupõe esforço, por encontrarmos ao longo do percurso inúmeras barreiras, pedras por vezes, que além de dificultar nossa chegada ao objetivo proposto, tentam nos desencorajar deste desafio. Nesses momentos entendemos a importância da palavra confiança: ato de confiar, ter fé, esperança, acreditar que é possível.

Esta minha caminhada iniciou-se com a certeza de que a companhia sempre amável de nossa mãe celeste permaneceria ao longo de todo o percurso, ademais meus familiares, minhas avós Nory e Maria Eliza e principalmente um amigo muito especial, Guilherme Cunha Pereira, nunca me deixaram esmorecer, sempre tinham uma palavra de incentivo e encorajamento e por isso persisti e pude chegar até este momento final. Agradeço a meu orientador, professor Sérgio Braga sempre firme e exigente, sabedor de que poderia tirar muito mais de mim, mas paciente com minhas limitações, aos professores Fabrício e Ricardo, pelas observações pontuais, certas, que me levaram a refletir sobre a importância de trazer para o campo da ciência minha convivência política.

Aos amigos João Carlos e Dito que desde o início sempre me motivaram a enfrentar esta caminhada dando conselhos seguros de como acreditar ainda mais na possibilidade de encerrar esta etapa de meus estudos. Ao deputado Durval Amaral que permitiu que nossa conversa aberta pudesse colaborar com esta pesquisa, acreditando em nosso trabalho e ao deputado Ney Leprevost que também permitiu que eu utilizasse parte de meu tempo para aprimorar nos estudos e pudesse realizar este sonho.

Por fim agradeço à Universidade Federal do Paraná na pessoa de todos os coordenadores e professores do curso de mestrado em Ciência Política que propiciaram a mim esta oportunidade única de aprimoramento técnico-científico num dos melhores cursos que já pude participar e graças a Deus chegar a esta etapa definitiva.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é efetuar uma análise da atuação da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná durante a 16ª Legislatura (2007-2011) através do estudo de sua composição, da distribuição das relatorias a seus integrantes, assim como das medidas implementadas ao longo do período visando a sua modernização institucional. Procuraremos trabalhar com duas hipóteses básicas: (i) a distribuição dos projetos aos relatores não seguia um padrão aleatório, mas refletia uma estratégia implantada pelo presidente da Comissão de combinar *expertise técnica* com *lealdade ao Executivo*, na escolha dos pareceristas aos projetos de interesse da coalizão de governo; (ii) visando a legitimar e fortalecer sua posição no órgão o presidente da Comissão, mesmo tendo sido eleito originalmente por um partido de oposição ao governador implementou uma série de medidas que levaram a uma maior *institucionalização* da CCJ e a um aperfeiçoamento de seu papel no processo decisório interno da casa. A metodologia usada em nosso estudo será a análise agregada da tramitação das proposições relevantes que foram objeto de deliberação no seio do órgão, assim como um estudo de caso do papel da implantação da *consultoria técnica* na CCJ ao longo da legislatura, dentre outras medidas visando à modernização do órgão. Desta forma, os resultados de nossa pesquisa apontam para a ocorrência de um paradoxo segundo a qual a nomeação de um parlamentar eleito por uma legenda de *oposição* ao chefe do Executivo no estado do Paraná redundou não numa “crise de governabilidade”, mas sim numa *institucionalização* do órgão que fortaleceu suas prerrogativas e seu papel do processo decisório da ALEP ao longo do período, assim como serviu para o acúmulo de capital político por parte de seus integrantes, mesmo quando não envolvidos num processo de transferência particularista de recursos em para suas bases eleitorais. Como conclusão mais geral, afirmamos que o investimento em processos de reforma e modernização institucional pode ser também um importante fator de acúmulo de capital político-eleitoral por parte dos deputados, ao lado de outros tais como a produção de legislação particularista e transferência de recursos a suas bases eleitorais através do apoio fisiológico a chefes do Executivo eleitos.

Palavras-chave: comissões legislativas; CCJ; processo decisório; neoinstitucionalismo.

ABSTRACT

The objective of this work is to perform an analysis of the performance of the Constitution and Justice Committee (CJC) of the Legislative Assembly of Paraná State (LAPS) during the sixteenth legislature (2007-2011) through the study of its composition, distribution of reporters to its members, as well as of measures implemented over the period to its institutional modernization. We will work with two basic hypotheses: (i) the distribution of projects, the reporters did not follow a random pattern, but reflected a strategy deployed by the President of the Commission to combine technical expertise with loyalty to the Executive, in the choice of reviewers to projects of interest to the coalition Government; (ii) seeking to legitimize and strengthen their position in the body the President of the Commission, even though he was originally elected by an opposition party Governor has implemented a series of measures that have led to greater institutionalization of CJC and an enhancement of its role in internal decision-making process of the House. The methodology used in our study will be the aggregate analysis of the functioning of relevant propositions that were the subject of deliberation within the organ, as well as a case study of the role of the deployment of technical advice in CJC throughout the parliamentary term, among other measures aimed at the modernization of the organ. This way, the results of our survey indicate the occurrence of a paradox whereby the appointment of a parliamentary elected by a legend of opposition to the Chief Executive in the State of Paraná has not in a "crisis of governability", but rather an institutionalization of the organ that strengthened their prerogatives and their role in decision-making of LAPS throughout the period well as served to the accumulation of political capital by its members, even when not involved in a transfer process for its capabilities in partisan trap blinds electoral bases. As a conclusion more generally, we affirm that the investment in institutional reform and modernization processes can also be an important factor of political capital accumulation-members' election, alongside others such as the production of legislation partisan trap blinds and transfer of resources to their electoral bases through physiological support the heads of the Executive elected.

Keywords: legislative committees; CCJ; decision-making process; new institucionalism.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Demonstração da composição da CCJ durante a 16ª Legislatura.....	51
Tabela 02 – Quantitativo dos projetos arquivados na 16ª legislatura.....	60
Tabela 03 – Desempenho dos PLs apresentados por membros da CCJ.....	66
Tabela 04 – Percentual de representação partidária na presidência das comissões.....	74
Tabela 05 – Comparativo da representação partidária – ALEP X CCJ no início da legislatura.....	74
Tabela 06 – Descritivo das relatorias dos projetos por categoria.....	81
Tabela 07 – Descritivo das relatorias dos projetos de iniciativa dos poderes Executivo e Judiciário...	99
Tabela 08 – Descritivo das relatorias dos projetos de iniciativa do TC e MP.....	105
Tabela 09 – Posicionamento político dos partidos.....	113
Tabela 10 – Análise das características para a determinação de um perfil dominante na CCJ.....	115
Tabela 11 – Análise comparativa entre as características do perfil dominante na CCJ com os parlamentares da 16ª legislatura.....	116
Tabela 12 – Informações relativas ao comportamento eleitoral dos membros da CCJ.....	117
Tabela 13 – Descritivo da utilização da Análise Prévia pela CCJ.....	125

LISTA DE SIGLAS

DEM	– Democratas.
PDT	– Partido Democrático Trabalhista.
PFL	– Partido da Frente Liberal (extinto - transformado em DEM em 28/03/2007).
PL	– Partido Liberal (fundido com o PRONA em 21/12/2006 – transformado em PR).
PP	– Partido Progressista.
PPS	– Partido Popular Socialista.
PMDB	– Partido do Movimento Democrático Brasileiro.
PMN	– Partido da Mobilização Nacional.
PR	– Partido da República.
PRB	– Partido Republicano Brasileiro.
PSB	– Partido Socialista Brasileiro.
PSDB	– Partido da Social Democracia Brasileira.
PT	– Partido dos Trabalhadores.
PTB	– Partido Trabalhista Brasileiro.
PV	– Partido Verde.

LISTA DE ABREVIATURAS

ALEP	– Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.
CCJ	– Comissão de Constituição e Justiça.
MP	– Ministério Público.
PL	– Projeto de Lei.
PLs	– Projetos de Lei.
TC	– Tribunal de Contas.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. AS COMISSÕES LEGISLATIVAS E O PRESIDENCIALISMO PLURIPARTIDÁRIO EM ESCALA SUBNACIONAL.....	19
2.1. O Neoinstitucionalismo como marco teórico.....	24
2.2. O Distributivismo, a teoria informacional e a partidária.....	27
2.3. Uma abordagem possível: a preponderância do Executivo.....	38
3. O CONTEXTO INSTITUCIONAL E POLÍTICO DA ATUAÇÃO DA CCJ NA 16ª LEGISLATURA.....	43
3.1. Organização Regimental das Comissões.....	45
3.2. A CCJ e o Processo Legislativo.....	57
4. PARTIDARISMO, DISTRIBUTIVISMO, GANHO INFORMACIONAL OU PREPONDERÂNCIA DO EXECUTIVO? A ESCOLHA DOS RELATORES NA CCJ.....	72
4.1. Pareceres: critérios de classificação e tipologia dos projetos legislativos.....	79
4.2. Os membros da CCJ: critérios para definição de posicionamento político em relação ao Poder Executivo.....	82
4.3. A presidência da CCJ: controle e distribuição dos trabalhos internos.....	88
4.4. Distribuição das Relatorias e posicionamento político em relação aos poderes: Executivo, Judiciário e ao Ministério Público e Tribunal de Contas.....	94
5. DA OPOSIÇÃO À INSTITUCIONALIZAÇÃO: O DESEMPENHO DA CCJ NA 16ª LEGISLATURA E A INSTITUIÇÃO DA ANÁLISE PRÉVIA.....	110
5.1. O perfil dos membros da CCJ.....	112
5.2. A “análise prévia” dos projetos de Lei.....	121
6. CONCLUSÃO.....	127
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	132
ANEXOS.....	137
Anexo I – Análise Prévia desfavorável a um projeto de lei.....	138
Anexo II – Análise Prévia que solicita diligências a um projeto de lei.....	144
Anexo III – Análise Prévia favorável a um projeto de lei.....	147
Anexo IV – Composição da CCJ nas 16ª e início da 17ª legislaturas.....	150

1. Introdução.

Desde a promulgação da Constituição de 1988 os estudos legislativos no Brasil intensificaram suas análises sobre o desempenho do poder legislativo federal e de suas relações com o Executivo, buscando identificar a forma de funcionamento e principalmente o papel desta instituição no sistema político brasileiro. Após o clássico trabalho apresentado por Limongi e Figueiredo (1999), o Congresso Nacional passou a constar de maneira sistemática na agenda de pesquisa dos cientistas políticos, estimulando a produção de inúmeros trabalhos sobre as relações entre o Executivo e o legislativo em escala nacional e subnacional¹.

Muitos dos trabalhos desenvolvidos recentemente analisam o poder legislativo, focando seus estudos no comportamento dos parlamentares e a instituição que representam, analisando também seu relacionamento com o poder Executivo. Seguindo a tendência das pesquisas que analisam o congresso norte-americano, os modelos partidário, distributivista e informacional, vertentes modernas do neoinstitucionalismo, influenciaram grandemente as várias análises e abordagens sobre o legislativo brasileiro (LIMONGI, 1994).

Nosso estudo se insere dentro deste debate, propondo uma abordagem sobre o papel da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP) no processo decisório da casa ao longo da legislatura, procurando identificar os interesses e as estratégias dos atores relevantes que participaram desse processo, assim como apreender alguns de seus efeitos mais amplos para o funcionamento desta casa legislativa. Como esclareceremos adiante, a escolha da CCJ para uma análise mais detalhada foi definida a partir do papel estratégico

¹ Como alguns exemplos deste interesse pelos legislativos estaduais podemos citar os trabalhos de: ANDRADE, Regis de Castro (Org.). **Processos de Governo no Município: Uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Edusp, 1998; SANTOS, Fabiano (Org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001a; TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **Iniciativas, cenários e decisões legislativas estaduais: um estudo comparativo**. Anais do 5º Encontro da ABCP. Belo Horizonte, 2006; FRANÇA, Andressa Silvério Terra. **A Assembléia Legislativa do Paraná: organização interna e processo decisório na 14ª legislatura (1999-2002)**. 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia – Universidade Federal do Paraná).

desempenhado por tal órgão no processo decisório interno da casa, dado que esta comissão analisa a constitucionalidade dos projetos apresentados e possui uma prerrogativa exclusiva, qual seja, a capacidade de propor o arquivamento de um projeto de lei sem que o plenário o examine.

Na Comissão de Constituição e Justiça discutem-se todos os projetos que tramitam no legislativo estadual, os quais são analisados sob os aspectos da legalidade, juridicidade e constitucionalidade. Decide-se se o autor da proposição possui ou não competência legislativa em razão da matéria tratada e também sobre o mérito de matérias de grande relevância para o processo decisório do estado, tais como processos de cassação de deputados, criação de municípios e organização dos poderes do Estado, por exemplo.

Nesse contexto pretendemos analisar as estratégias e objetivos que os parlamentares desenvolvem para desempenhar suas atribuições na CCJ, identificando seu “*modus operandi*” em relação aos projetos apresentados por seus pares e os de interesse direto do Executivo e de outros poderes. Seria a forma de estruturação das comissões relevante para a obtenção de resultados políticos? Seria possível identificar critérios endógenos de recrutamento para as comissões?² A CCJ, por ter um caráter bastante especializado e fundamentar suas decisões em argumentos jurídicos, atua tecnicamente, politicamente, ou combinando de maneira complexa aspectos técnicos e políticos em suas decisões?³

Instituições contam, afinal afetam o comportamento dos atores, condicionam suas ações e suas expectativas sobre as ações de outros atores, provocando comportamentos estratégicos, e é justamente por isso que as características institucionais das arenas decisórias influenciam o conteúdo dessas decisões. Entretanto, devemos admitir também que a influência das regras institucionais sobre o comportamento dos atores não esgota todos os aspectos do funcionamento de um órgão parlamentar, portanto procuramos introduzir outras variáveis para analisar o funcionamento da CCJ, tais como a preocupação com o processo de

² No sentido apontado por Polsby (2008), onde as regras do jogo reduziram os espaços de ingresso lateral, transformando a “*seniority*” em critério de promoção interna.

³ A CCJ possui estes aspectos, pois sua atividade se concentra na análise da constitucionalidade de todos os projetos de lei que tramitam pela ALEP.

institucionalização do órgão ao longo da legislatura, processo que a nosso ver ocorreu durante o período. Nesse sentido, procuraremos também demonstrar a proposição segundo a qual houve um processo de institucionalização dos trabalhos da CCJ a partir da nomeação de um membro da oposição para sua presidência durante o segundo mandato de Roberto Requião, de molde semelhante ao detectado por Polsby no caso do legislativo norte-americano (Polsby, 2008). Acreditamos que ao longo da legislatura a ALEP envolveu-se num processo de evolução institucional, criando mecanismos técnicos para aprimorar o trabalho de seus membros e desempenhar melhor suas atribuições regimentais e decisórias⁴, neste aspecto em particular destaque-se a criação de um grupo técnico que realiza a “análise prévia” dos projetos que tramitam na CCJ, emitindo um relatório não-vinculativo que, mesmo não sendo um procedimento obrigatório, foi constantemente utilizado para subsidiar os pareceres dos relatores bem como aprimorar sua qualidade técnica.

Procuraremos também testar o poder explicativo das várias vertentes do paradigma neoinstitucionalista para explicar a dinâmica dos trabalhos da CCJ ao longo da legislatura, pois buscaremos identificar a presença de elementos do modelo partidário, distributivo e informacional na explicação dos comportamentos dos deputados observados no interior da CCJ. Nesse sentido analisaremos em que medida os modelos distributivista, informacional e partidário, nos auxiliarão a definir qual o papel dos critérios de seleção para o recrutamento dos seus membros (SCHEPSLE, 1995) e se estes preponderaram sobre a necessidade de especialização e informação (GILLIGAN & KREHBIEL, 1989), buscando ainda identificar em que grau os partidos atuam para assegurar seus interesses coletivos na indicação destes membros (COX & MCCUBBINS, 1984).

⁴ O processo de institucionalização, ainda em fase muito embrionária, a que nos referimos reflete o conceito de Polsby na medida em que identificamos uma forma de organização diferenciada na CCJ (através da criação de um mecanismo técnico de aprimoramento – a equipe que desenvolve as análises prévias), havendo uma clara divisão funcional que caminha no sentido de padronizar-se, sendo esta comissão independente das demais no que concerne à sua organização interna e diferenciada relativamente ao seu “*modus operandi*”, contribuindo para uma maior estabilidade e previsibilidade do funcionamento do órgão assim como uma maior transparência de suas regras para os atores que participam de maneira direta ou indireta deste processo decisório. Podemos dizer que o aumento do “staff” desta comissão, sua autonomia em relação aos partidos políticos e a relativa *expertise* de seus membros constituem-se em indicativos de um aumento da complexidade funcional, tornando-a indispensável ao funcionamento do parlamento.

Outra dimensão a ser considerada na reflexão sobre o papel da CCJ no processo decisório da ALEP e na sua importância nas relações entre o Executivo e o legislativo no período, é a forma de atuação do governador do estado do Paraná ao longo da legislatura que, por características de sua personalidade, foi determinante para definir sua base de apoio e pautar o comportamento dos parlamentares. Este relacionamento (deputados-governador) operou-se de forma bastante direta e absolutamente pragmática, onde a distribuição de cargos e benesses foi a metodologia empregada para a cooptação de apoios⁵. Neste particular aspecto, diante da força do Executivo, operou-se no Paraná a subordinação do legislativo onde o papel das comissões “(...) *não pode ser contrário aos interesses do Executivo, pois o Executivo tem diversos meios de contornar as comissões, forçá-las a cooperar ou punir seus desvios (...)*” (PEREIRA e MUELLER, 2000, p. 46).

Para empreendermos nossa análise, utilizaremos um banco de dados elaborado a partir da coleta e organização das informações sobre os pareceres e relatórios às proposições enviadas à CCJ, além do acompanhamento por nós efetuado *in loco* durante a realização das sessões do órgão ao longo da legislatura, bem como sobre o perfil e a atuação dos deputados que ocuparam os cargos estratégicos nas comissões legislativas serão a base de nossa pesquisa. Estas informações referem-se às seguintes dimensões do processo decisório da CCJ: 1) quantidade e conteúdo dos projetos de lei apresentados na 16ª legislatura; 2) relatorias e a divisão interna do trabalho pelo presidente que comanda esse processo; 3) pareceres técnicos prévios ao relatório (análise prévia) dos projetos de lei (PLs); 4) caracterização do perfil de seus membros.

Para abordar o conjunto dos problemas acima delimitados, organizaremos nossa exposição da seguinte forma: No capítulo inicial, *As comissões legislativas e o presidencialismo pluripartidário em escala subnacional*, procuraremos dialogar com as diversas vertentes da escola neoinstitucionalista e alguns de seus

⁵ Sobre o comportamento do governador do estado Roberto Requião de Mello e Silva (PMDB) e sua forma de relacionar-se com o legislativo ver o texto publicado pela Associação do Ministério Público do Paraná: “**Estatais e autarquias abrigam parentes e aliados de Requião**” http://www.apmppr.org.br/site/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=928; e “**O Brasil e o Paraná que saem das urnas - Análise e interpretação política das eleições 2006**”, publicação do Centro de Pesquisa e Apoio aos Trabalhadores – CEPAT in: <http://www.ihu.unisinos.br/uploads/publicacoes/edicoes//1163069592.51pdf.pdf>.

desdobramentos no estudo do legislativo no Brasil, propondo uma revisão da literatura acerca dos principais estudos sobre os modelos distributivista, partidário e informacional. Propomos uma análise comparativa entre estas versões contrapondo principalmente as análises apresentadas por Shepsle, Krehbiel e Cox e McCubbins, identificando os aspectos que possam contribuir para a análise e interpretação do comportamento das comissões legislativas. Buscamos ainda apresentar os conceitos desenvolvidos em estudos recentes sobre o sistema político brasileiro, destacando-se as abordagens de Pereira e Mueller (2000), no tocante aos efeitos da preponderância do Executivo sobre o legislativo no trabalho das comissões legislativas, e as considerações de Abrúcio (1998b) sobre a existência de um “ultrapresidencialismo estadual” em escala subnacional.

No capítulo seguinte, *O contexto institucional e político da atuação da CCJ na 16ª legislatura*, analisaremos as regras institucionais que regulam o funcionamento das Comissões Legislativas da ALEP, e da CCJ em particular, explicando o tratamento que o regimento interno da ALEP confere às comissões. Procuraremos destacar que a CCJ possui atribuições bastante específicas e seu funcionamento é regulado regimentalmente, dando a esta comissão um caráter diferenciado em relação às demais comissões temáticas. Nesse contexto, procuraremos entender como os arranjos institucionais relativos a essa organização interna podem condicionar a atuação e as escolhas dos membros da CCJ. Por fim, identificaremos aspectos “*intra e extra*” comissão que devem ser considerados para fins da análise comportamental de seus membros, bem como de seu desempenho institucional.

A tramitação de uma proposição legislativa na ALEP ressalta a força que possuem as comissões, evidenciando a atuação direta dos deputados na aprovação das políticas públicas. Atuação esta sempre permeada pelas variáveis: eleições, poder Executivo e partidos políticos, e é justamente nesse sentido que apresentamos a hipótese de que o comportamento dos membros da CCJ, sempre se direciona no sentido de preservar seus interesses pessoais no parlamento (aspecto *extra comissão*) e também no interior da CCJ (aspecto *intra comissão*).

No terceiro capítulo, *Partidarismo, distributivismo, ganho informacional ou preponderância do Executivo? A escolha dos relatores na CCJ*, analisaremos o perfil dos membros dessa comissão, buscamos respostas às seguintes questões: 1) qual

característica que assegurou a presidência a um deputado pertencente a um partido de oposição? 2) Podemos dizer que, diante de seu “poder de arquivamento” dos processos, a CCJ torna-se estratégica para todos os atores políticos ou este poder não é suficiente para tanto como defendem Shepsle e Weingast (1987)? 3) O perfil de seus membros nos dará base para buscar o entendimento da escolha das relatorias e pode explicar o comportamento desses relatores?

Abordaremos ainda o comportamento dos membros da CCJ, em especial dos relatores e do presidente, referindo-nos ao relacionamento entre os deputados no interior da CCJ e suas implicações (*intra-comissão*). Neste aspecto abordaremos especificamente o comportamento do presidente da CCJ na distribuição dos PLs para os relatores e no comportamento destes relatores em relação à “análise prévia” e ao conteúdo dos projetos que analisam. Nossa hipótese é a de que a vontade do Executivo em fazer valer seus interesses, prevalece sobre qualquer comportamento mais técnico ou corporativista.

O capítulo final, Da oposição à institucionalização: o desempenho da CCJ na 16ª legislatura e a instituição da análise prévia, traz um debate específico sobre a forma de atuação do presidente da CCJ e todo o processo de escolha da relatoria dos projetos que tramitam pela CCJ. Tal discussão emerge a partir da classificação dos projetos legislativos analisados e da definição do posicionamento político de seus membros em relação ao poder Executivo. Analisaremos os pareceres relatados pela CCJ, sua concordância ou não com a análise prévia e sua correlação com os interesses em jogo, não somente os interesses dos parlamentares em aprovar seus projetos de lei e justificar sua atuação parlamentar para seus eleitores, mas também nos interesses do poder Executivo em aprovar suas políticas públicas.

Além disso, estabeleceremos conexões entre o peso dado ao posicionamento político – através da análise da quantidade de processos relatados pelos governistas e oposicionistas, considerando a origem e conteúdo desses PLs - contraposto à especialização. Nossa hipótese consiste na afirmação de que o trabalho da CCJ é pautado pelos interesses do Executivo em primeiro lugar e que esta submissão não decorre dos instrumentos de coerção institucional, mas sim da distribuição de benefícios diretos e indiretos pelo Executivo.

Finalmente, na conclusão de nosso trabalho, buscaremos responder às questões que formulamos ao longo de nossa exposição, objetivando desvendar o comportamento dos atores políticos envolvidos no processo decisório e a forma como suas ações no interior da CCJ podem influenciar os resultados de tal processo. Por fim, enunciaremos as principais conclusões do trabalho e estabeleceremos alguns pontos de reflexão para futuros estudos complementares mais detalhados com o fim de comparar os dados obtidos na 16ª legislatura da CCJ da ALEP com outras legislaturas e também com CCJs de outros estados.

2. As comissões legislativas e o presidencialismo pluripartidário em escala subnacional.

O objetivo deste capítulo é reconstituir as principais abordagens sobre o tema das comissões legislativas na literatura internacional e brasileira, assim como apresentar alguns parâmetros teóricos que estruturarão nossa análise feita a seguir. Procuraremos extrair da literatura primária e secundária sobre comissões legislativas, algumas idéias e proposições que consideramos possuir maior rendimento analítico para explicar a dinâmica dos trabalhos da CCJ ao longo da 16ª legislatura, e que tentaremos cotejar com as evidências que coletamos em nosso trabalho. Deve-se observar inicialmente que no Brasil os esforços de reflexão em torno da dinâmica das decisões legislativas têm apresentado uma evolução considerável, pois a partir dos estudos desenvolvidos principalmente nos Estados Unidos e Inglaterra, os cientistas políticos passaram a se interessar pelas instituições políticas brasileiras e seu processo decisório interno. Devemos destacar a forte influência nessa literatura da perspectiva institucionalista, que se orienta para a pesquisa dos condicionamentos organizacionais e procedimentais das dinâmicas decisórias, seus possíveis efeitos sobre a formulação de estratégias dos atores políticos, assentando-se na premissa de que é possível encontrar explicações endógenas para os processos decisórios que ocorrem em cenários institucionais, mais precisamente no interior de organizações com processos pré-regulamentados, e de que os participantes destes processos são minimamente racionais, comportando-se estrategicamente, segundo critérios de preferências e capacidades.

Dessa perspectiva, o ponto de partida para o estudo sistemático das atividades das comissões legislativas deve ser o diálogo com os estudos sobre legislativo dos EUA influenciados pela problemática neoinstitucionalista, que foi a que mais avançou no estudo do papel das Comissões no processo decisório parlamentar. Como esclarecem Peter Hall e Rosemary Taylor (2003), o neoinstitucionalismo pode ser caracterizado como um movimento teórico iniciado nos anos 80, que tem como premissa principal o poder das instituições políticas de redesenhar as estratégias de seus atores, fazendo com que estes condicionem seus

comportamentos de forma a otimizar os resultados desejados, sempre a partir do conjunto de regras que orientam seu funcionamento (MARCH & OLSEN, 1984). Surge, portanto, como resgate de um “velho institucionalismo” que, como dizem alguns autores, refletiu um interesse renovado pelo próprio modo como arranjos relativamente estáveis e rotineiros estruturam o comportamento político (PIERSON, 1996), ou ainda que seria uma contraposição aos comportamentalistas que tanto fizeram valer suas idéias no início do desenvolvimento da ciência política:

(...) o movimento foi diretamente impulsionado e motivado pelos primeiros ataques desferidos pela teoria da escolha racional aos modelos explicativos até então dominantes na Ciência Política: o comportamentalismo (behavioralism) e o pluralismo. Institucionalismo porque, em contraste com as teorias explicativas anteriores, o foco da explicação desloca-se das preferências para as instituições. Isto é, para a análise de processos políticos, as variáveis independentes mais relevantes passam a ser as instituições, em lugar das preferências dos atores políticos. Novo porque era necessário distingui-lo do institucionalismo praticado antes do advento da revolução comportamentalista (behavioralism), o institucionalismo dominante da Ciência Política norte-americana antes da Segunda Guerra Mundial (LIMONGI, 1994, p. 3).

Interessante anotar que a visão que fundamentou as teorias políticas desde 1950 é dotada de características muito peculiares, ou seja, podemos dizer que permeia seus conteúdos aspectos bem definidos que se apresentam como: contextuais; reducionistas; utilitárias; funcionalistas e instrumentalistas (MARCH & OLSEN, 1984, p. 122). Já o neoinstitucionalismo, na vertente sociológica, entende que as instituições moldam as preferências dos atores, logo a abordagem privilegia o processo de formação das preferências, tendo como foco o processo de socialização⁶ (PERES, 2008).

Neste sentido os resultados políticos podem ser definidos como uma função de três fatores, *a priori*, exógenos: (a) distribuição de preferências entre os atores,

⁶ Enquanto que na vertente de “escolha racional”, o que prevalece são as instituições interagindo com as preferências “já dadas”, provocando um processo de transição destas em relação aos objetos, conforme uma escala de utilidades, onde as instituições restringem as decisões.

que podemos chamar *interesses*; (b) distribuição de recursos entre tais atores, que podemos chamar de *poderes*; e (c) os constrangimentos impostos pelas regras do jogo, ao que chamamos *constituições* (MARCH & OLSEN, 1984).

Fernando Limongi (1994) explica de forma muito clara as características das três grandes correntes que emergem como “divisões” do movimento neoinstitucionalista nos estudos sobre o legislativo norte-americano, quais sejam: as abordagens *distributivista*, a *informacional* e a *partidária*. A vertente distributivista identifica nos parlamentares o interesse único na lógica eleitoral, pois suas ações são voltadas exclusivamente para a aprovação de políticas de cunho clientelista e as instituições atuam fortemente no sentido de possibilitar esta prática. Já a versão informacional, extraída pela crítica à versão distributivista, entende que as instituições devem ser formadas de modo a atender a uma necessidade de informação dos parlamentares que, ao se tornarem especialistas nas respectivas áreas políticas, podem e devem utilizar estas informações para o bem de todos os parlamentares. Por fim, a versão partidária, surgida dos questionamentos à falta de importância conferida aos partidos políticos pelas duas versões anteriores, entende que os partidos contam e muito, vez que são elementos estruturadores da atividade legislativa, podendo ser considerados como os verdadeiros controladores das atividades legislativas.

Certamente estas teorias nos auxiliarão a pesquisar o comportamento dos parlamentares e a forma com que suas ações são definidas dentro da CCJ, onde a escolha dos membros componentes num momento “*a priori*”, e a escolha e o trabalho dos relatores num momento “*a posteriori*”, serão objeto de nosso estudo. É sempre útil lembrar que muitas vezes o comportamento manifestado pelos parlamentares na CCJ pode encontrar explicação numa ou noutra teoria, sem contudo nos obrigarmos a definir um padrão exclusivo de comportamento que acolha um aspecto distributivista, informacional ou partidário, principalmente no que concerne ao grau de relevância da CCJ, destacando o que conclui Fernando Limongi:

(...) A deferência para com as comissões também podem ser explicadas pelas três teorias. Pode ser ditada pelo reconhecimento da maior especialização desta, pode ser ditada pelo interesse na reciprocidade de

tratamento entre comissões desejosas de aprovar políticas clientelistas, como pode ainda demonstrar a capacidade do partido majoritário de impor sua vontade (LIMONGI, 1994, p. 29).

Justamente para tentar explicar melhor o comportamento dos atores políticos brasileiros, Pereira e Mueller (2000) desenvolvem a “teoria da preponderância do executivo” que surge para enfatizar o fato do Executivo brasileiro possuir significativo poder de influenciar o processo legislativo, assegurando resultados consistentes com suas preferências. É certo que os poderes constitucionais conferidos ao governador do estado principalmente no tocante às competências legislativas e o controle que detém sobre os recursos e cargos lhe asseguram uma “força de argumentação” que lhe garante, na maioria dos casos, um apoio incondicional dos deputados, apoio este que se deve a uma série de incentivos que a estrutura política subnacional propicia.

Desta feita o controle de recursos aliado à baixa capacidade de produção de legislação relevante por parte dos deputados, conjugado com a estrutura interna existente no poder legislativo pela qual as comissões são ponto central de tramitação legislativa fariam com que o chefe do executivo pudesse centralizar a negociação para composição de seus interesses, preponderando, desta forma, sobre os interesses do legislativo, enquanto poder constituído.

Os estudos desenvolvidos por Fernando Luiz Abrucio (1998) identificam a ocorrência de um fenômeno político em vários estados brasileiros, onde há a supremacia na concentração do poder nas mãos dos chefes dos executivos subnacionais, e a estratégia desenvolvida pelo governador é compelir o apoio dos deputados, utilizando-se das fraquezas encontradas no sistema político, fato este que denominou de “ultrapresidencialismo estadual”.

Outra conclusão importante é que, frente à força dos Executivos e à fraqueza dos partidos no nível estadual, os deputados estaduais se vêem compelidos a apoiar o governo. Essa situação se tornara mais grave porque os parlamentares estaduais não tinham o monopólio da representação política, concorrendo com prefeitos e líderes locais para ver quem melhor representa os redutos eleitorais. Como o Executivo podia se aproveitar

dessa situação a qualquer momento, os parlamentares tornam-se muito frágeis e sua ação racional estratégica mais provável é apoiar o governo estadual (ABRUCIO, 1998, p. 111).

Gustavo Grohmann, em estudo divulgado na coletânea organizada por Fabiano Santos sobre os legislativos estaduais brasileiros (Santos, 2001) sublinha que certos aspectos institucionais podem ocorrer com maior ou menor intensidade ou simplesmente não se concretizar nos diferentes sistemas políticos estaduais, onde “*a capacidade do Executivo em impor sua agenda e aprová-la depende de dois elementos: a) da institucionalidade do processo de agenda política; e b) da composição político partidária da Assembléia*” (GROHMANN, 2001, p. 159). Então identifica no Legislativo gaúcho um poder de agenda maior do que o executivo sob o prisma da iniciativa:

Caso o Executivo disponha de maioria absoluta e coesa seu poder de agenda como um todo será forte. Se a oposição dominar a Assembléia (e também apresentar alta coesão) e houver polarização político-ideológica, a capacidade do Legislativo em barrar as ações do Executivo será forte (GROHMANN, 2001, p. 160).

O autor identifica na relação entre poderes no Rio Grande do Sul que a predominância do Executivo não decorre exclusivamente da existência de maiorias parlamentares politicamente alinhadas e coesas, mas sim, que decorre de decisão coletiva por parte do Legislativo, finalizando seu raciocínio com a observação que a “sobrevivência política” pode se sobrepor a um programa político específico numa legislatura.

2.1. O neoinstitucionalismo como marco teórico.

Ao nos propormos uma análise do funcionamento da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, não poderemos nos furtar em priorizar o diálogo com a perspectiva de análise neoinstitucionalista, por ser o referencial teórico-metodológico que refletiu de maneira mais sistemática sobre nosso objeto de estudo, ou seja, a organização interna de poder nas casas legislativas e seus efeitos sobre o comportamento dos atores políticos e sobre o processo de governo num determinado sistema político democrático.

Devemos enfatizar que na abordagem neoinstitucionalista o foco é deslocado das preferências pessoais e dos determinantes por assim dizer “societais” da ação coletiva para as instituições, onde as regras e procedimentos instituídos pela Assembleia Legislativa na organização de suas comissões fazem parte intrínseca das “jogadas” permitidas em decorrência dos incentivos institucionais estabelecidos (TSEBELIS, 1998). Por este motivo nosso primeiro passo será o de buscar encontrar as razões que motivam elementos básicos do comportamento político dos deputados na CCJ, atentando às limitações impostas regimentalmente e identificando como e em que medida estes elementos refletem as relações entre poderes. Neste particular, procuraremos trabalhar com a hipótese da “preponderância do Executivo” como determinante básico das ações dos parlamentares (Pereira & Muller, 2000).⁷

Uma vez que as comissões, em especial a CCJ, podem ser consideradas como “unidades menores” que o plenário, elas possibilitam a interação direta entre os atores, onde alguns pontos podem ser discutidos e negociados de forma mais ou menos contundente e objetiva. São nas comissões, e em particular na CCJ, que os deputados autores de projetos de lei buscam apoio às suas proposições, discutindo diretamente os pareceres e buscando influenciar estes, para que o PL chegue ao

⁷ O poder executivo ao influenciar na composição e definição dos membros, presidentes e relatores das comissões ganha relevante força na imposição de seu desejo quando da análise das proposições no interior das comissões. Na CCJ a distribuição das relatorias obedeceu aos interesses do chefe do executivo, como veremos através da análise da distribuição dos trabalhos na comissão no capítulo quarto.

plenário com rapidez. Já o Executivo não raras vezes dirige-se diretamente aos relatores ou até mesmo ao presidente da CCJ, para esclarecer sobre algum projeto de sua autoria ou solicitar tratamento ágil e até mesmo para subsidiar um parecer favorável aos seus interesses. Outro indício do papel estratégico desempenhado pela CCJ na estrutura de poder da ALEP foi a constatação, que testemunhamos presencialmente, de visitas de membros do poder Judiciário, Tribunal de Contas e do Ministério Público estadual, com a intenção clara de promover “*lobby*” a favor de projetos de lei que lhes são do interesse destas corporações.

Pode-se compreender ainda que o trabalho nas comissões possa vir a contribuir para a solução de eventuais problemas de coordenação no processo de tomada de decisões, garantindo maior estabilidade ao jogo político e resolvendo assim problemas de coordenação estratégica na estrutura decisória da casa (ARROW, 1963). Pois neste aspecto em especial, a CCJ pode atuar como mediadora de conflitos entre o plenário e o Executivo, ao analisar determinado projeto que cause certo constrangimento aos parlamentares, ou seja objeto de acentuada polêmica, pode sugerir emenda que concilie conflitos ou vetar determinados pontos. Agindo desta forma deixa de expor diretamente os deputados ou o governo, quando precisam recuar em suas intenções originárias, cedendo às posições contrárias aos seus interesses imediatos, antes da matéria ser discutida em plenário ou em seu retorno às comissões.

Estudar as decisões e a forma de organização da CCJ nos levará a definir quando e como os parlamentares se comportam de modo a buscar incentivos para a sua atuação no desejo de beneficiar seus redutos (SHEPSLE, 1987); se entendem que a necessidade de informação é estratégica para sua melhor atuação no parlamento (GILLIGAN e KREHBIEL, 1989); se atuam em estreita harmonia e obediência às diretrizes impostas por seus partidos (COX e McCUBBINS, 1986); ou se agem apenas referendando as indicações do Executivo (ABRUCIO, 1998b; PEREIRA e MUELLER, 2000).

Deve-se sublinhar que, muito embora essas correntes sejam bastante divergentes de uma perspectiva mais geral, nem sempre os enfoques neoinstitucionalistas são inteiramente excludentes entre si na análise de problemas concretos (Pereira, 2000), havendo possibilidade de que num determinado momento

a atividade das comissões possa se pautar num interesse que eventualmente gere um benefício direto a seus membros, onde a própria teoria distributivista possa explicar esta distribuição de benefícios. O que nos interessa neste trabalho é identificar a existência de pontos de confluência entre as características de cada uma das vertentes neoinstitucionalistas com as atividades desenvolvidas pela CCJ, definindo de forma objetiva os modelos explicativos que nos serão úteis.

Müller (2009) consegue esquematizar de forma muito objetiva as idéias centrais dos principais enfoques neoinstitucionalistas aplicados à interpretação do papel efetivo das comissões nos processos decisórios das casas legislativas. Para o autor as comissões só poderão desempenhar os papéis distributivista e informacional se possuírem prerrogativas que lhes confirmem autonomia para analisar e deliberar sobre as matérias submetidas e a estrutura organizacional do legislativo for descentralizada, enquanto que *“para a linha partidária o que conta é o poder de agenda conferido ao líder do partido, garantindo que todas as esferas do processo legislativo sigam as metas partidárias.”* (MÜLLER, 2009, p. 117).

As diferenças e pontos comuns entre os principais enfoques podem ser sintetizadas no quadro abaixo, segundo o autor:

Quadro 01: Papel das comissões legislativas segundo os neoinstitucionalismos

Linhas Neoinstitucionalistas	Distributivista	Informacional	Partidária
Papel das comissões	Prover recursos para as bases eleitorais	Produzir informações qualificadas	Executar as metas definidas pelos partidos
Processo seletivo	Auto-seleção	<i>Seniority</i>	Indicação de líder
Poder decisório	Descentralizado	Descentralizado	Centralizado

Fonte: MÜLLER, 2009, p.117

Desta síntese pode-se constatar que as comissões necessitam, para desempenharem com total efetividade os papéis distributivista e informacional, que a

estrutura organizacional do legislativo seja descentralizada e que as comissões possuam prerrogativas que lhes assegurem autonomia para analisar e deliberar sobre as matérias que lhes forem submetidas, enquanto que para a versão partidária o que realmente conta é o poder de agenda do líder partidário e a garantia de prevalência do interesse do partido.

Importante observar que apesar de cada uma das vertentes explicativas neoinstitucionalistas serem mutuamente exclusivas, sendo muito difícil conciliá-las, alguns pontos de contato existem, como por exemplo, a constatação de que membros das comissões possuem preferências extremas nas áreas fato este que não é refutado por nenhuma das versões. Por isso que o desejo de reeleição, aliado à percepção do diferencial representado por sua atuação pessoal ou partidária face ao eleitor ou aos grupos de interesse são sem dúvida, elementos merecedores do maior realce e atenção no estudo do modo como os deputados decidem e se comportam na CCJ.

A partir do quadro-síntese acima podemos definir mais de perto algumas idéias-chave dos enfoques distributivista, informacional e partidário, bem como de algumas de suas limitações, que servirão de base para a elaboração de algumas proposições básicas que nortearão nosso enfoque, como veremos no próximo item.

2.2.O distributivismo, a teoria informacional e a partidária.

Como dissemos, uma premissa mais geral da presente análise, extraída da literatura neoinstitucionalista, é a de que os arranjos institucionais relativos à organização interna e às regras procedimentais que estruturam as decisões legislativas condicionam a atuação e as escolhas dos atores legislativos, dando lugar a comportamentos estratégicos por parte de legisladores e líderes e é justamente esta a dimensão sobre a qual a literatura especializada oferece algumas de suas mais valiosas contribuições.

Kenneth A. Shepsle e Barry R. Weingast (1987) exploram a relação entre as regras procedimentais e o poder das comissões legislativas. Para eles as normas e regras que estipulam o funcionamento do legislativo são consideradas como exógenas, ou seja, os deputados nunca escolhem as regras sob as quais vão decidir determinada matéria, e as comissões são arenas de maximização eleitoral, onde há inclusive espaço para as trocas legislativas ou *logrolling*.

Keith Krehbiel (1991) examina inicialmente a estrutura em dois estágios (comissões e plenário) a partir do processo legislativo no Congresso dos Estados Unidos. A partir daí, estuda a capacidade de antecipação, por parte dos membros das comissões, das preferências majoritárias no plenário, e sua possibilidade de aprovar projetos que sejam ali confirmados, bem como o impacto das regras que permitem, limitam ou proíbem emendas de plenário. Problematisa também os distintos resultados das decisões, conforme sejam tomadas através do “voto sincero” (ou “ingênuo”), de um lado, ou através do “voto sofisticado” (ou “estratégico”), de outro, explorando a interação entre o voto sofisticado e as regras relativas às emendas de plenário aos projetos aprovados pelas comissões.

Cox e McCubbins (1984) criticam o modelo explicativo centrado na autonomia das comissões, pois para eles não há como se reconhecer passivamente a fraqueza dos partidos políticos. Propõem, alternativamente, que as comissões sejam entendidas como uma forma de governo partidário, onde os líderes partidários possuem uma força superior às preferências individuais dos parlamentares.

Em suma: para os distributivistas, as comissões devem ser vistas como instrumentos com as quais os parlamentares buscam atender suas bases, visando aumentar suas chances de reeleição; enquanto que para os informacionistas o que está em jogo é a necessidade de uma análise mais acurada sobre os projetos submetidos à comissão (MÜLLER, 2008). Enfocando o recrutamento para a composição das comissões podemos dizer que para as linhas distributivista e informacional este ocorre por auto-seleção, com um peso maior para a “*expertise*” dando valor à regra de “*seniority*” no segundo caso, sendo ambas individualistas (COX & McCUBBINS, 1984). Gustavo Müller aborda bem esta questão, destacando aspectos importantes e concluindo que:

O que se pode constatar é que, para as comissões desempenharem efetivamente os papéis distributivista e informacional, é necessário que a estrutura organizativa do legislativo seja descentralizada e que essas comissões possuam prerrogativas que lhes confirmem autonomia para analisar e deliberar a respeito das matérias a elas subordinadas. Já para a linha partidária o que conta é o poder de agenda conferido ao líder do partido, garantindo que todas as esferas do processo legislativo sigam as metas partidárias (MÜLLER, 2009, p. 117).

Entender que as comissões possam realizar um papel distributivista pressupõe um esforço bastante grande, principalmente no tocante à CCJ, pois a baixíssima capacidade distributivista desta comissão pode ser atribuída ao fato dela ater suas análises à legalidade do projeto. Entretanto o fato de que a elaboração de projetos de lei e sua aprovação possam vir a render benefícios aos parlamentares foi destacada em recente estudo formulado por Emerson Cervi, que ao concluir seu trabalho sobre a produção legislativa na ALEP identificou a possibilidade de deputados atuarem nesse sentido distributivista:

No entanto, é preciso considerar que o parlamentar pode, além da posição em votações polêmicas, atuar individualmente na representação de seus redutos eleitorais, seja por meio da obtenção de recursos (*pork barrel*) de políticas públicas implementadas pelo poder Executivo – via emendas orçamentárias, por exemplo; ***seja por meio da atuação na esfera interna do Legislativo, propondo projetos de leis que atendam a determinados segmentos ou sub-regiões do distrito eleitoral***. Isso significa que, independente da atuação em temas de grande visibilidade, coletivamente junto à bancada partidária, o parlamentar também atende regiões específicas com iniciativas do próprio Legislativo (CERVI, 2009, p. 175 – grifo nosso).

Pode-se ainda considerar a distribuição de benefícios sob dois aspectos: a) o “*pork barrel*” simplesmente como política que confere benefício concentrado dispersando custos, como no caso de uma proposta, através de projeto de lei, que

promova a estadualização de uma rodovia; b) como políticas que determinem quem recebe o quê e em cuja despesa:

The term *distributive* can be used in two slightly different but not incompatible ways. The first and relatively narrow meaning is simply *pork barrel politics*. Distributive politics in this sense involves policies that confer concentrated benefits to a few but disperse the unavoidable costs of such policies to many. Often these policies have geographically concentrated effects as well, as in the case of rivers and harbors projects. The second, and somewhat broader, meaning of distributive politics concerns policies that determine *who gets what, and at whose expense*. Rather than the concentration versus dispersion of costs and benefits, the two central features in this conception are scarcity and conflict (KREHBIEL, 1991, p. 30).

A constituição federal limita em muito o campo legislativo estadual em razão dos constituintes estaduais terem reproduzido a delegação de prerrogativas legislativas ao poder executivo estadual, por ocasião da elaboração das constituições estaduais, o que leva o parlamentar estadual ficar bastante limitado no campo da produção legislativa, reduzindo ainda mais as suas possibilidades de atuação legislativa direta junto às suas bases:

Por outro lado os deputados estaduais propõem, fundamentalmente três tipos de leis: 1) leis que “declaram de utilidade pública” associações e entidades sem “fins lucrativos”, leis que “denominam” pontes, estradas, escolas, prédios públicos, etc. ou criam “dias comemorativos”, e leis que dão “títulos” para homenagear personalidades – em geral, estas leis possuem grande taxa de aprovação; 2) leis que criam, alteram ou regulamentam “políticas públicas” (saúde, educação, meio ambiente, etc), com baixa capacidade de aprovação, porque, geralmente, conflitam com as diretrizes das políticas aprovadas por lei complementar ou, simplesmente, não são consensuais à maioria dos parlamentares (sofrem o dilema da ação coletiva e a dispersão de preferências entre os deputados); 3) leis que tratam de aspectos da “administração pública” (cria cargos ou programas públicos, por exemplo) ou de questões “orçamentárias” (criação, alteração e isenção de tributos, por exemplo), que, geralmente, são arquivadas porque tratam de matérias legislativas cuja prerrogativa de proposição é exclusiva do executivo estadual (TOMIO, 2006, p. 16).

Ainda seguindo nos estudos de Tomio (2006), podemos constatar que os mecanismos institucionais presentes no processo legislativo definem vários jogos de interação entre deputados e Executivo, que se sobrepõem numa legislatura, sendo possível a identificação de três cenários distintos e relevantes:

- 1) um processo legislativo que determina a máquina administrativa do governo (leis orçamentárias e administrativas), um jogo em que o Executivo é proativo e possui poderosas prerrogativas legislativas (inclusive poder de decreto), independentemente da base de apoio parlamentar, restando aos deputados um papel reativo e moderador da discricionariedade do Executivo, invertendo o modelo clássico de freios e contrapesos, com o Executivo legislando e o legislativo vetando ou sancionando as proposições;
- 2) um processo legislativo compartilhado pelos dois poderes, principalmente direcionado a definir as normas e diretrizes das políticas públicas estaduais, em que os papéis desempenhados pelo Executivo e pelo legislativo depende da formação e robustez das coalizões de governo na assembléia e, por fim,
- 3) um processo extenso de produção de leis de baixo efeito distributivo e honoríficas, onde os legisladores jogam autonomamente, com o resultado sendo muito mais dependente da barganha intraparlamentar (TOMIO, 2006, p. 19).

A nosso modo de ver, o distributivismo visto como possibilidade dos parlamentares distribuírem benefícios diretos (como alocação de bens e recursos) perde sim a força explicativa, no interior da CCJ. Qualquer estudo da Comissão de Constituição de Justiça no âmbito estadual, especificamente na ALEP, deve atentar ao fato de que os legisladores estaduais, assim como os federais, procuram decidir com a maior quantidade de informações possível, afinal, é de interesse público que estas decisões sejam bem informadas no que tange à relação entre políticas implementadas e seus respectivos resultados (SANTOS & ALMEIDA, 2005).

Para os informacionistas o que está em jogo é a necessidade de uma análise mais acurada sobre os projetos submetidos à comissão, principalmente ao assumirem a realidade que implica o “postulado da incerteza”⁸ (GILLIGAN e KREHBIEL, 1989), e a busca pela melhoria informacional que os parlamentares se

⁸ Onde se afirma que os legisladores decidem sem conhecer com certeza os resultados das políticas públicas que aprovam.

impõem, centrando a questão em como eles resolvem este problema. Fernando Limongi explica de forma sucinta os postulados fundamentais da teoria informacional, que nos auxiliam na formulação do problema.⁹

Do ponto de vista teórico, a perspectiva informacional começa por afirmar sua fidelidade a dois postulados fundamentais da organização legislativa: o do primado da decisão majoritária e o da incerteza quanto aos resultados das políticas adotadas (...)

(...) O postulado majoritário estabelece que as escolhas feitas pela legislatura devem, em última análise, ser escolhas feitas pela maioria de seus membros. Mais importante, o postulado se aplica aos dois domínios de escolhas em que o Poder Legislativo opera: tanto ao votar leis como ao escolher as regras e procedimentos a ordenar seus trabalhos (...)

(...) O segundo postulado, o da incerteza quanto aos resultados das políticas, também serve para diferenciar a perspectiva informacional da distributivista (...) congressistas decidem sem saber ao certo quais serão os resultados das políticas que aprovam. O ponto de partida é o de que a informação é distribuída de forma assimétrica entre os membros da Casa (...) (LIMONGI, 1994, p. 19).

Enquanto que para a versão distributivista as comissões são compostas a partir de um processo de auto-seleção, onde os partidos e o plenário abrem mão de suas prerrogativas, para os informacionistas a fidelidade ao postulado majoritário é decorrente da regra que as listas partidárias são votadas e aprovadas pelo plenário, ou seja, decide-se pela maioria. Krehbiel constata que a maioria sempre consegue impor sua vontade, ao possuir recursos contra a decisão das comissões, fato este constatável no artigo 33, §2º, alínea “a” do regimento interno da ALEP, onde se assegura o recurso ao plenário das decisões que arquivam os projetos na CCJ.

No tocante à capacidade de dimensionar exatamente o alcance das decisões legislativas, para os distributivistas os deputados sabem exatamente quais serão os dividendos eleitorais advindos das políticas que aprovam; já a teoria informacional

⁹ O problema a que nos referimos neste momento é a aplicabilidade da teoria informacional para explicar o comportamento da CCJ, será que ela desempenha um papel informativo para o plenário? Há incentivos suficientes para justificar uma especialização (DOMINGUES, 1997) ou o simples senso de responsabilidade pública dos deputados já justificaria o custo de especialização dos membros da CCJ? (KREHBIEL, 1991)

afirma que os parlamentares decidem sem ter a exata dimensão dos resultados das políticas que aprovam, por ser a informação distribuída de forma assimétrica entre os deputados. Então como garantir que as decisões sejam tomadas com a maior quantidade de informações possíveis e menor nível de incertezas? Propõe-se que seja aceita a assertiva de que os deputados opõem-se a riscos e a redução dessa incerteza passa a ser um bem coletivo, onde todos ganham, logo a organização deverá estimular e retribuir a especialização.

Por ser o sistema de comissões o eixo estruturador da atividade legislativa, os informacionistas entendem que as decisões são endogenamente determinadas e quanto mais debates e deliberações existam no interior das comissões melhor será a qualidade da decisão em plenário, afinal as comissões podem ser vistas como recursos da instituição para, através da divisão do trabalho, obter maior especialização de seus membros (LIMONGI, 1994).

Limongi (1994) também destaca três princípios decorrentes da composição das comissões apresentados por Krehbiel, quais sejam: i) quanto mais extremas forem as preferências da comissão de especialistas *vis-à-vis* as preferências dos não especialistas, menos informativa será a comissão, logo as comissões não deverão ser compostas por membros com as mais altas demandas na área ou por aqueles com preferências extremas; ii) quanto mais os especialistas se situem em pólos opostos do cenário político, mais informativas serão as comissões, logo as comissões deverão ser heterogêneas quanto às suas preferências; iii) a legislatura faz uso da especialização anterior de seus membros em decorrência de seu custo, logo a especialização técnica será cotejada com as preferências extremadas.

Keith Krehbiel propõe uma comparação entre o que denomina de implicações empíricas das duas teorias em debate, considerando estratégica a composição das comissões, as conseqüências das regras impostas e o poder de facilitação na implementação das políticas:

Quadro 02: Implicações empíricas das teorias distributiva e informacional

DISTRIBUTIVE THEORIES	INFORMATIONAL THEORIES
COMMITTEES: Assignments and Composition	
1. Self-selection Preference outliers	1. Nonoutliers 2. Heterogeneous 3. Low-cost specialists
RESTRICTIVE RULES: Consequences and Correlates	
2. Particularistic policies Hasten agreement Distributive inefficiency	4. Specialist committees Nonoutlying committees Heteogeneous committees
PROCEDURAL COMMITMENT and COMMITTEE POWER	
3. Commitment to facilitate gains from trade and distributive committee power	5. No commitment to facilitate informational committee power

Fonte: KREHBIEL, 1991, p.100

Embora as teorias distributiva e informacional compartilhem alguns fundamentos axiomáticos (por exemplo, maximização de utilidade e conflitos distributivos), as duas classes de teoria rendem diferentes expectativas empíricas. Perceba-se que Krehbiel divide seu quadro resumo em três aspectos principais: a) atribuição e composição das comissões; b) correlações e consequências das regras restritivas; c) comprometimento processual e poder da comissão.

No primeiro aspecto fica evidenciado que a teoria distributiva prevê (ou assume) um processo de auto-seleção de resultados nas comissões, compostas por diferentes tipos de preferência. Já a teoria informacional prevê uma preponderância das comissões heterogêneas e “nonoutliers”, onde apenas a existência de especialistas de baixo custo pode resultar em comissões preferências periféricas.

Em relação às regras restritivas, a teoria distributivista oferece mistos de previsões relativas ao grau de particularismo, sua expectativa comum é que regras restritivas facilitem ganhos rápidos. No entanto, esse benefício pode ser compensado pela perda distributiva quando associado com regras restritivas. A teoria informacional prevê que cada um dos seguintes procedimentos deve ser associado com o uso de regras restritivas: especialização da comissão, “nonoutliers” na comissão e heterogeneidade das preferências da comissão.

Por fim, os distributivistas assumem um compromisso institucional, onde as comissões devem ser interpretadas no contexto do compromisso. Eles enfatizam que as legislaturas comprometem-se a um conjunto de procedimentos ou disposições institucionais para facilitar a obtenção de benefícios, especialmente entre altas demandas das políticas, às vezes resulta do universalismo e sempre resulta do poder distributivo da comissão. Enquanto que para os adeptos da teoria informacional, as comissões, neste aspecto, variam em termos de suas suposições sobre compromisso processual, mas a ausência de compromisso tem vantagens distributivas e informativas. Assim os atores políticos irão escolher não se comprometer com procedimentos ou apenas comprometer-se-ão se os benefícios informativos de tal compromisso excederem os custos de distribuição. Em outras palavras, ou perdas distributivas (em favor de uma comissão) não vão existir, ou elas vão existir e ser correspondidos por ganhos informativos. Neste sentido, o poder da comissão não é distributivo: uma comissão pode nunca usar procedimentos para obter do legislador um comportamento que não represente seu interesse. Mas o poder da comissão muitas vezes é informativo: uma comissão pode agir para obter do legislador um comportamento que corresponda ao interesse da comissão e do plenário.

Também se destaca na versão informacional proposta por Krehbiel a explicação da norma da antiguidade como incentivo à especialização. Esta norma, denominada originalmente de “*seniority*” impõe que o presidente da comissão seja destacado dentre os membros do partido majoritário mais antigos nas casas legislativas, desestimulando desta forma a troca de comissões pelo parlamentar. Este incentivo ao trabalho contínuo em uma mesma comissão assegura uma maior especialização das mesmas e conseqüentemente maior vantagem para a legislatura. Porém Krehbiel ao reinterpretar um dos achados mais relevantes de Schepsle, explica o “*background*” profissional do parlamentar não como indicação dos seus interesses próprios, mas sim que este “*background*” é utilizado pela legislatura para diminuir seus custos de especialização.

Entendemos que o aspecto mais relevante para nosso estudo seria estabelecer o dimensionamento das atividades da CCJ no processo legislativo, seus poderes reais, diretos e indiretos, e a forma como os deputados realizam suas preferências ou como atuam em relação aos temas a eles encaminhados para

análise. Esta atuação pode ser fruto da necessidade de bem informar o procedimento de aprovação de uma proposição legislativa ou ainda pode se restringir a uma subserviência aos desejos do plenário que podem ser subsumidos ou ao desejo do Executivo que pode ser manifestado diretamente, ou ainda, aos desejos dos demais poderes instituídos.

Outro ponto necessita ser abordado e enfoca a observação de Fabiano Santos no tocante ao “problema informacional”. Segundo o autor, “*a estrutura institucional do Legislativo não gera incentivos para a produção endógena e sistemática de informação especializada*” (SANTOS e ALMEIDA, 2005, p.698, porque:

Ausentes os incentivos institucionais, também não é de se esperar que os parlamentares busquem soluções individuais para o problema dado que informação a respeito da relação entre políticas públicas e seus resultados é um bem coletivo. Isto posto, uma das motivações teóricas e empíricas para nossa análise refere-se ao que identificamos como um vazio na literatura sobre o Legislativo no Brasil, pois ao diagnóstico já explicitado dever-se-ia seguir a indagação natural: como os parlamentares brasileiros lidam com o problema informacional? De que maneira a incerteza em torno da votação de matérias cruciais é reduzida? (SANTOS & ALMEIDA, 2005, p. 698).

Neste aspecto em especial identificamos a implementação de mudanças que representaram um ganho informacional para a CCJ, por exemplo: a instituição da análise técnica feita previamente por uma equipe especializada. Tal avanço pode ser explicado ante a necessidade do presidente da CCJ, deputado Durval Amaral, eleito com um discurso oposicionista ao governador conseguir manter-se no cargo, contando com o apoio dos demais parlamentares, inclusive os governistas, utilizando um discurso modernizador e extremamente leal aos interesses do Executivo. Não se pode negar que a análise prévia auxiliou sobremaneira o trabalho dos membros da CCJ, possibilitando não só ao relator uma melhor informação sobre os projetos analisados, mas também aos demais membros, vez que ao se institucionalizar tal medida, esta análise passou a integrar o processo aderindo a ele mesmo em caso de parecer contrário à orientação da análise prévia.

No tocante à versão partidária não há evidências que ela possa explicar o processo decisório vigente na ALEP ao longo da legislatura, dada a fraqueza crônica dos partidos políticos na ALEP, embora algumas de suas proposições não possam ser inteiramente desprezadas em nosso estudo, afinal principalmente no aspecto *extra comissão* os partidos políticos definem sua composição indicando os membros componentes das comissões. Ao contrário das teorias distributivista e informacional, a partidária rejeita o determinismo da fraqueza dos partidos políticos e propõe que as comissões sejam entendidas como forma de domínio ou governo partidário. A partir do momento que os partidos se definem pela sua capacidade de disciplinar a ação de seus membros e pela força regimental que detém ao garantir para si o poder de formar as comissões e indicar seus membros na proporção de suas representações em plenário, tornam-se capazes de influenciar diretamente as preferências dos atores políticos que compõem as comissões.

Um exemplo de que a influência dos partidos políticos não estava totalmente alheia ao funcionamento das Comissões foi constado ainda nesta legislatura onde o deputado Mauro Moraes que ingressou na legislatura pelo PMDB e presidia a Comissão de Segurança Pública, entrou em atrito político com o então Secretário de Segurança Pública, Luiz Fernando Delazari¹⁰, tendo sido advertido diversas vezes pelo líder do partido. Porém ao convocar o secretário para prestar esclarecimentos na comissão, contrariando as determinações do próprio partido, foi desligado desta comissão, sendo substituído pelo deputado Ademir Bier também do PMDB, culminando com seu desligamento do partido e filiação ao PSDB¹¹.

Porém podemos considerar este exemplo como um caso isolado, pois esta mesma força partidária não se manifestou na composição das comissões e na formação da mesa diretora da ALEP no período analisado, afinal partidos de oposição ao governo tiveram seus membros cooptados pelo Executivo e alçados à presidência não só de comissões importantes (como é o caso da CCJ), como também da própria Assembleia. Essa fraqueza da ALEP ao longo da legislatura, já detectada por outros autores (Veiga & Tomio, 2008), pode ser ilustrada também pelo

¹⁰ Correligionário e amigo do governador Roberto Requião – PMDB.

¹¹ Fato ocorrido em setembro de 2009, onde em abril de 2010, teve seu mandato cassado por ter deixado o partido de origem, sem justa causa no entendimento da Justiça Eleitoral.

comportamento do partido Democrata (DEM), que fez parte da coligação majoritária derrotada nas eleições governamentais, mas conseguiu manter uma linha de oposição firme ao governador eleito, tendo tido ao longo da legislatura desde o presidente da ALEP deputado Nelson Justus e o da CCJ deputado Durval Amaral, alinhados aos interesses do governador, e ao mesmo tempo como líder da oposição, o deputado Élio Rush (Picussa, 2010).

Gustavo Müller (2007) evidencia em seu trabalho que os constantes estudos legislativos nacionais correm o risco de “pecar por excesso de formalismo” uma vez que “...a distinção entre as funções exercidas pelas comissões nem sempre aparecem com nitidez...” (MÜLLER, 2007, p. 32) e que fatores externos podem influenciar no comportamento dos legisladores. Esses “incentivos externos” podem ser caracterizados pela motivação individual dos deputados, que agem de acordo com interesses que nem sempre se encontram dentro do poder que representam. Essa “racionalidade estratégica” pode ser percebida pela forma com a qual o deputado Durval Amaral conduziu sua eleição para a presidência da CCJ, aproveitando-se de uma cisão na base governista e pelo modo como conduziu a CCJ sem desagradar seus pares e atendendo aos anseios do poder Executivo.

2.3. Uma abordagem possível: a preponderância do Executivo.

Além dos modelos teóricos mencionados no item anterior que podem agregar poder explicativo ao papel das comissões no processo decisório no presidencialismo brasileiro, alguns estudos nacionais também apontam para a existência de uma forte influência do poder Executivo sobre os demais poderes, principalmente sobre o Legislativo, que imprimiria características específicas ao comportamento dos atores políticos no presidencialismo brasileiro.

Foram identificadas nos estudos efetuados sobre o comportamento das Assembléias Legislativas Estaduais: i) o governador figura como principal agente de governo, possuindo prerrogativas exclusivas e fortes poderes proativos para legislar

sobre vários campos da administração pública; ii) falta de eficácia aos mecanismos de controle do poder Executivo, acabando com os “*checks and balances*” (ABRUCIO, 1998); e em outro contexto (TOMIO, 2006). Enquanto que Carlos Pereira e Bernardo Mueller (2000) identificam no poder Executivo uma habilidade ímpar em impor suas preferências aos legisladores, utilizando-se dos dispositivos institucionais existentes, possuindo meios e instrumentos suficientes para controlar as comissões.

Certamente que para transferirmos as conclusões de Pereira e Mueller à escala subnacional, precisamos diferenciar os poderes constitucionais conferidos ao chefe do Executivo nacional das prerrogativas do governador do estado, uma vez que o governador não possui a medida provisória para legislar nem o poder final de veto (pois seu veto retorna à Assembleia para apreciação final do legislativo) (PEREIRA, 2002). Parece-nos que a fragilidade das comissões parlamentares é ponto de encontro dessa teoria com a realidade organizacional legislativa encontrada nas unidades subnacionais. Também é constatável que apesar da existência de instrumentos institucionais de controle das comissões, como o pedido de urgência, o Executivo procura fazer com que as comissões tenham, em geral, membros medianos leais aos seus interesses, sugerindo que as comissões possam desempenhar algum papel relevante para o Executivo.

Neste sentido, Pereira e Mueller apontam para forte evidência de que a probabilidade de pedido de urgência, deslocando o *locus* decisório para o plenário, aumenta na medida em que a distância entre as preferências medianas da comissão e do plenário aumentam, então as comissões mais representativas do plenário é que teriam maior chance de reduzir a incerteza, justamente pelo seu equilíbrio com o plenário.

Um ponto que devemos ressaltar para introduzir mais este aspecto em nossos estudos é a organização precária e ainda centralizadora do processo legislativo na ALEP, sem mencionar a falta de capacitação e atualização de servidores que possam auxiliar tecnicamente o trabalho dos parlamentares. Tal fato também foi constatado na Assembleia Legislativa de São Paulo, assim descrito no trabalho de Valeriano Mendes Costa e Carlos Thadeu de Oliveira:

Um problema correlato ao do Regimento Interno é a falta de quadros técnicos permanentes capacitados para analisar os projetos do Executivo e fornecer subsídios para a elaboração de projetos de iniciativa parlamentar. Com poucas exceções, também as assessorias dos deputados empregam mais familiares, amigos ou cabos eleitorais do que técnicos em legislação, economia, etc. e sofrem de excesso de burocracia e baixa informatização das rotinas, permitindo a manipulação do processo legislativo, seja para acelerar, seja para retardar a tramitação de projetos de interesse da presidência da Mesa (COSTA & OLIVEIRA, 1998b, p.131).

Na CCJ em particular, encontramos uma tentativa de melhoria técnica com a criação de uma assessoria composta por um servidor de carreira, poucos servidores comissionados e estagiários em sua quase totalidade, que ficaram responsáveis pela análise prévia dos projetos que tramitam pela comissão. Não podemos deixar de anotar que sempre que os projetos de interesse do governo eram analisados pela comissão, ou não se submetiam à análise técnica prévia, ou recebiam pareceres favoráveis mesmo quando esta análise indicava sua rejeição¹².

Esta iniciativa foi implementada sem que fosse realizado um concurso público específico para a complementação do quadro técnico ao longo de anos na ALEP e o imprevisto também foi o instrumento definidor desta iniciativa, pois os técnicos utilizados para compor esta equipe da CCJ são servidores administrativos que ao longo de suas vidas formaram-se em cursos superiores (embora efetivados como auxiliares administrativos ou outros cargos de nível médio), e estagiários de direito em sua imensa maioria. Logo este “grupo técnico” pode ser desmobilizado a qualquer momento, inclusive através de questionamento jurídico, apesar do benefício que trouxe aos trabalhos da CCJ.

Não podemos refutar a hipótese de que a atuação do deputado é estratégica e seu comportamento visa não somente a reeleição (pressupondo-se que a carreira legislativa não é particularmente atrativa), mas também a formação de uma história parlamentar que possa vir a justificar a ocupação de um cargo relevante no poder Executivo (uma secretaria de estado, por exemplo) ou uma indicação ao Tribunal de

¹² Este comportamento dos relatores será avaliado nos Capítulos 3 e 4 deste trabalho.

Contas e até mesmo um referendo para cargo de Desembargador numa provável lista tríplice em caso de pertencer a uma carreira jurídica. Caso não seja tão “pretensioso” certamente que dependerá muitas vezes de certos benefícios que só podem ser concedidos pelo Executivo, tais como ônibus escolares, hospitais regionais, escolas e obras de infra-estrutura aos Municípios que componham suas bases eleitorais.

Em verdade, na 16ª legislatura a interferência do governador do estado, Roberto Requião no poder Legislativo foi recorrente, até chegar ao ponto de assegurar a vaga de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado a seu irmão, Maurício Requião, fazendo com que os demais candidatos potenciais desistissem da candidatura, inclusive o presidente da CCJ, também candidato à vaga, obtendo sucesso absoluto neste intento. Esta larga maioria conquistada definiu a apatia do legislativo neste período, vez que o Executivo não precisou lançar mão dos instrumentos institucionais que lhes são conferidos, qual seja o pedido de urgência e o veto, aliás, e quando utilizou o seu poder de veto foram raríssimas as vezes em que seu veto foi derrubado.¹³

Em verdade a teoria da preponderância do Executivo tal como preconizada por Pereira e Mueller (2000) depende além do poder de legislar por parte do Executivo, da centralização do poder decisório nas mãos dos líderes partidários¹⁴. Entretanto, como demonstrado por outros estudos (Veiga & Tomio, 2008; Picussa, 2010), devido à ausência do colégio de líderes e à fraqueza dos líderes partidários na ALEP, esse papel de instância coordenadora termina sendo desempenhado pela Mesa Diretora da casa. A CCJ pode, ao analisar os projetos apresentados pelo Executivo, ser mais ou menos rigorosa permitindo que o plenário possa decidir sobre

¹³ Porém este não é o objeto de nosso trabalho, por isso apenas relato o que presenciei, servindo apenas para indicar a força do governador nesta legislatura. Ver **“Maurício Requião sem adversários para vaga no Tribunal de Contas - Os deputados Durval Amaral (DEM) e Caíto Quintana (PMDB) desistiram de concorrer à vaga de conselheiro do Tribunal de Contas.”** In: http://www.vigilantesdademocracia.com.br/_/durvalamaral_/News6797content52628.shtml; e **“Maurício Requião é eleito novo conselheiro do Tribunal de Contas”** in: <http://www.vigilantesdademocracia.com.br/carlossimoes/News6613content53087.shtml>.

¹⁴ Lembrando que este poder pode ser mensurado de acordo com Mainwaring e Shugart (1997) com as categorias amplas de poderes constitucionais ao presidente, quais sejam: (a) poderes legislativos próprios que permitem ao presidente legislar e estabelecer um novo *status quo*; (b) poderes legislativos reativos que permitem ao presidente bloquear a legislação e defender o *status quo*; (c) poder de agenda pela prerrogativa exclusiva de iniciar certos tipos de legislação.

a constitucionalidade destes projetos ou vetando-os no interior da comissão. Portanto a composição da comissão é estratégica afinal, mesmo sendo certo que há disposição constitucional que define a composição proporcional à presença dos partidos nos assentos parlamentares; entretanto a composição das comissões não reflete necessariamente a correlação de forças do plenário.

Na ALEP não existe a instituição do Colégio de Líderes, portanto a liderança partidária somente confere aos deputados mais cargos, verbas extras e tempo em plenário para proferirem seus discursos. Mais uma demonstração da falta de interesse dos parlamentares paranaenses em disporem de instrumentos legais de controle e maior poder para os partidos políticos em detrimento do personalismo praticado. Ora, a constituição da figura do líder partidário sem que o mesmo disponha de poderes regimentais para exercer esta liderança, serve somente para satisfazer os desejos patrimonialistas dos parlamentares.

A forma como se comporta a CCJ nesta legislatura, apesar dos incentivos institucionais serem limitados, pode justificar uma subordinação ao governo? Os deputados ao impulsionarem suas ações no sentido de apenas homologar a vontade do Executivo, agem com que motivação? Seria possível de acontecer a preponderância do Executivo sem que se encontrem presentes alguns dos elementos apontados como relevantes pelos autores dessa linha?¹⁵ As respostas a estas questões estaremos procurando nos capítulos subseqüentes, através da análise das informações coletadas e do perfil dos membros da CCJ, que indicarão como relatam e como votam seus membros, além de buscar relacionar suas ações com seus posicionamentos políticos.

¹⁵ Referimo-nos principalmente à institucionalidade do processo de agenda e da composição político partidária (GROHMANN, 2001) e a utilização frequente do pedido de urgência (PEREIRA E MUELLER, 2000).

3. O contexto institucional e político da atuação da CCJ na 16ª Legislatura.

O arranjo institucional nos estados brasileiros segue, em sua maior parte, as mesmas diretrizes, seguindo modelos construídos em sincronia com as disposições constitucionais, onde a estrutura dos poderes estaduais é a mesma, até mesmo a organização da burocracia do funcionalismo e os aparelhos públicos seguem a mesma linha institucional (TOMIO, 2006). No caso do Paraná, embora as comissões permanentes atualmente (desde maio de 2011) atinjam o expressivo número de 25, potencialmente capazes de concorrer com o Executivo na produção legislativa, tais prerrogativas dificilmente são efetivamente exercidas, principalmente devido à deficiente aparelhagem das mesmas e da falta de quadro funcional apropriado (BRAGA e FRANÇA, 2008).

A Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, possui sua sede na capital do Estado sendo composta por 54 deputados eleitos para um mandato de 4 anos, organizando seus trabalhos em legislaturas que duram 4 anos cada, coincidindo com o mandato parlamentar. Os deputados podem ser agrupados através das: a) bancadas partidárias, que são representações por partidos e possuem um líder, desde que a representação seja igual ou superior a dois deputados; b) blocos parlamentares, que são representações de dois ou mais partidos, sob liderança comum, desde que a representação seja igual ou superior a três deputados. (FRANÇA, 2006)

Na ALEP as Comissões, podem ser Permanentes ou Temporárias¹⁶; como as temporárias possuem caráter excepcional e efêmero não serão objeto de nosso estudo, uma vez que não refletem o comportamento habitual de análise e decisões dos parlamentares. As Comissões Permanentes estão regimentalmente regulamentadas¹⁷, e são compostas por sete membros cada uma, com exceção da Executiva e CCJ (a CCJ possui treze membros e a Executiva, três membros) e são

¹⁶ Estas somente são utilizadas em situações especificamente referidas na Constituição Estadual.

¹⁷ Entre 2007 e janeiro de 2011 eram em número de dezoito e encontravam-se descritas no artigo 30 do Regimento Interno da ALEP; atualmente com as alterações promovidas pelas Resoluções 003, 004 e 005, passaram a ser 25 e vigoraram a partir de maio/2011, já na 17ª legislatura.

elas: a Executiva; de Constituição e Justiça; de Finanças; de Orçamento; de Tomada de Contas; de Agricultura; da Indústria, Comércio, Turismo; do Mercosul e Assuntos Internacionais; de Obras Públicas, Transportes e Comunicação; de Educação, Cultura, Esportes, Ciência e Tecnologia; de Segurança Pública; de Saúde Pública; de Redação; de Ecologia e Meio Ambiente; de Fiscalização da Assembléia Legislativa e Assuntos Municipais; de Direitos Humanos e Cidadania; de Defesa do Consumidor; de Defesa dos Direitos da Mulher, da Criança e do Adolescente.

A CCJ pertence ao grupo das comissões permanentes e possui, além da perenidade, outros poderes decisórios exclusivos muito relevantes, como o poder de arquivamento e a decisão sobre sua própria agenda. Por esta razão, interessa mais a nosso estudo na medida em que pode balizar comportamentos e auxiliar na identificação de sua interferência na dinâmica do relacionamento entre os Poderes, principalmente porque suas deliberações tratam de analisar a constitucionalidade ou não dos projetos analisados, assumindo um caráter técnico determinante. Ressalve-se ainda que dentre as Comissões Permanentes excluimos a Comissão Executiva, por seu caráter exclusivamente administrativo e restrito ao âmbito interno da Assembleia Legislativa, caráter administrativo este que faz com que esta comissão detenha poderes de interesse quase que exclusivos do poder legislativo que não serão objeto de nosso estudo.

Não se deve confundir a Comissão Executiva com a Mesa Diretora, pois apesar do Regimento Interno (parágrafo único do artigo 30) determinar que a Comissão Executiva será constituída pelo Presidente, 1º e 2º Secretários, ela tem atribuições distintas da Mesa Diretora (que não é uma comissão), ficando responsável apenas pela execução de tarefas administrativas tais como: opinar sobre as modificações do Regimento Interno; dispor sobre criação, transformação ou extinção de serviços do Poder Legislativo, da sua administração indireta e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias; prover os cargos dos serviços administrativos; conceder licença, aposentadoria e vantagens previstas em lei aos servidores, bem como colocá-los em disponibilidade; julgar concorrência e demais licitações; autorizar despesa, bem como a assinatura de convênios e de contratos de prestação de serviços, podendo delegar tais atribuições; elaborar a proposta orçamentária da Assembléia e encaminhá-la ao Poder Executivo; propor à Assembléia a criação ou

modificação de seus serviços, dar parecer sobre projetos a eles relativos e baixar os respectivos regulamentos; interpretar conclusivamente, em grau de recurso, os dispositivos do regulamento dos serviços administrativos; encaminhar ao Poder Executivo as solicitações de créditos adicionais necessários aos seus serviços; autorizar a realização de concurso público; apresentar o orçamento analítico ao Plenário; formalizar, através de Ato da Comissão Executiva, procedimentos previstos no Regimento Interno e outros pertinentes à administração interna da Assembléia Legislativa (conforme determina o §1º do artigo 33 do Regimento Interno). Os membros da mesa diretora são eleitos no dia 1º de fevereiro do 1º e 3º ano de cada legislatura, após a posse dos deputados, por um mandato fixo de dois anos, permitida a recondução.

As demais Comissões possuem caráter específico a áreas de interesse legislativo, como a constitucionalidade dos projetos e assuntos relativos ao meio ambiente, fiscalização, saúde, segurança, direitos de minorias, fiscalização, etc... Em verdade tratam de temas específicos da política social e administrativa, por este motivo as denominamos de “Comissões Permanentes Temáticas”, categoria na qual incluímos a CCJ, que tem como tema principal a guarda da constitucionalidade dos projetos analisados pelo plenário. Tal peculiaridade e suas imbricações serão tratadas de forma mais acurada neste capítulo, onde esmiuçaremos alguns dos principais aspectos que envolvem as Comissões Permanentes Temáticas e o processo legislativo, analisando algumas atuações específicas destas comissões, além de buscar explicações para o trabalho dos parlamentares à frente destas comissões.

3.1. Organização regimental das comissões.

Como dissemos rapidamente na introdução do presente capítulo, convencionamos denominar de “Comissões Permanentes Temáticas” as comissões permanentes definidas pelo Regimento Interno da ALEP, onde excluimos a

Comissão Executiva, por não se relacionar diretamente com um tema específico das políticas públicas ou com aspectos técnicos legislativos, daí o adjetivo: “temáticas” ser relevante para a definição do objeto de estudo do presente trabalho. Suas atribuições estão devidamente relacionadas no Regimento Interno¹⁸ da ALEP, em seu Título II, que trata dos Órgãos da Assembléia, no Capítulo III – Das Comissões, seções I e II, artigos 26 até o 33, e assim definidos seus mais relevantes aspectos e competências:

(...) Art. 26. As Comissões da Assembléia Legislativa são:

*I – PERMANENTES, as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, **co-participes e agentes do processo legiferante**, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao exame e sobre eles deliberar, assim como o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária do Estado, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação;*

(...)

Art. 27. Na constituição das Comissões assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos e dos Blocos Parlamentares que participem da Casa, na data da posse dos Senhores Deputados. (...)

*Parágrafo único. As Comissões Permanentes compõem-se de **sete membros cada uma**, salvo a Executiva, que é constituída pelo Presidente, 1º Secretário e 2º Secretário, e a de **Constituição e Justiça, que compõe-se de treze membros**.*

As comissões permanentes possuem sua organização definida no artigo 31 do Regimento Interno (doravante referido algumas vezes como RI) da ALEP, destacando-se que são formadas proporcionalmente, dividindo-se o número de deputados de cada partido ou bloco parlamentar pelo quociente obtido em decorrência da divisão do número total de deputados da Assembleia pelo número de membros de cada comissão, sendo que o resultado desta divisão representará o

¹⁸ Regimento Interno da ALEP foi aprovado em data de 23 de fevereiro de 2005, vigorando até a presente data, disponível em <http://www.alep.pr.gov.br/atividade-parlamentar/regimento-interno> e suas últimas alterações através das Resoluções 003, 004 e 005 de 2011, disponível em <<http://www.alep.pr.gov.br/transparencia/wp-content/uploads/2011/05/regimentointerno-consolidado1.pdf>>

número de membros do partido ou bloco parlamentar **que será indicado pelo respectivo líder.**

Estas comissões foram compostas seguindo o critério regimental, porém ao analisarmos a distribuição partidária das presidências das comissões identificamos claramente que o governo domina doze das dezoito comissões - o que significa um domínio de 72,22% - e um domínio absoluto - 100% das comissões estratégicas¹⁹. Destaque-se que ao longo de toda a legislatura a presidência da CCJ, pertencente ao DEM (teoricamente um partido da oposição), foi presidida pelo deputado Durval Amaral, pertencente ao partido, mas que esteve sempre muito próximo ao governador e se mostrou muito permeável ao longo da legislatura em relação às demandas governamentais, devendo ser considerada também como uma Comissão fortemente influenciada pelos interesses do Executivo, conforme veremos adiante.

Afinal nesta 16ª legislatura os deputados pertencentes à base de apoio do Executivo, relataram 1.869 projetos na CCJ enquanto que os relatores pertencentes à oposição ao governo do estado relataram apenas 781 projetos. Sendo que ao analisarmos os projetos mais relevantes esse número passa a ser de 1.113 projetos relatados pelos governistas contra 617 relatados pelos oposicionistas, como veremos mais detalhadamente no capítulo 4.

Esta distribuição das relatorias francamente favorável aos membros pertencentes à base de apoio governamental aponta para uma tendência governista na condução dos trabalhos no interior da CCJ, muito embora seu presidente pertença a um partido de oposição. Esta característica pode ser melhor avaliada diante da perspectiva com a qual o deputado Durval Amaral assumiu a CCJ. Afinal ao identificar uma cisão na base governista aproveitou-se desse desentendimento entre os governistas para conseguir votos suficientes que lhe garantiram a eleição como presidente, sempre sob o discurso de conciliador conforme dito por ele próprio em entrevista concedida para nosso trabalho em data de 08/11/2011 na Casa Civil do governo do Paraná, com duração de aproximadamente trinta minutos:

¹⁹ Consideramos as comissões de Constituição e Justiça; Finanças e a de Orçamento como estratégicas dadas suas especificidades e prerrogativas. A CCJ pela questão técnica e poder de arquivamento; a de Finanças por aprovar previamente as prestações de contas, apresentações de balanços e resultados financeiros dos quadrimestres; a de Orçamento por ser responsável pela análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, do Plano Plurianual – PPA e do Orçamento do Estado, retendo emendas dos parlamentares e apresentando as que entende cabíveis para discussão em plenário.

“...então até alguns deputados é ... do próprio governo, eu cito aqui até o próprio deputado Anibelli, foi naquele momento ... e outros deputados mais, deputado Nereu, deputado Alexandre Curi, deputados do próprio governo que chegaram e falaram: ‘olha realmente o Durval ganhou... o presidente da Assembleia naquele momento... o deputado ganhou, o deputado Durval ganhou a presidência não dá pra tentar tirar no tapetão` e aí claro, o governador, o governo entendeu que era melhor, era melhor ter na presidência da CCJ alguém bastante equilibrado no exercício das suas atividades parlamentares do ter alguém destemperado ou alguém que pudesse ter algum sentimento de revanchismo, mesmo havendo uma grande pressão por parte do governo para que eu não assumisse a presidência da CCJ... o próprio governo depois, ao longo dos anos chegou a conclusão, tanto é que eu acabei sendo reeleito por duas vezes ou mais... chegou a conclusão que para presidir a CCJ era preciso ter essa postura realmente de conciliação.”

Esta postura conciliadora proclamada pelo deputado certamente assegurou com que os trabalhos da CCJ pudessem atender às expectativas dos deputados governistas e até mesmo às do chefe do executivo, fazendo com que pelo seu comportamento, pudesse ser considerado uma pessoa confiável, ou mais precisamente pudesse ser leal ao executivo. Do contrário não seria lógico admitir que o chefe do executivo desejasse conviver com um presidente da CCJ que lhe causasse transtornos, o fato relevante é que além desse comportamento de lealdade que possibilitou a permanência de Durval Amaral durante toda a 16ª legislatura, ele implementou mudanças que resultaram numa maior institucionalização da comissão, conforme veremos mais detalhadamente nos próximos capítulos.

O governo no Paraná sempre atuou de forma a manter nas presidências das comissões os deputados alinhados ao seu projeto de governo, até mesmo porque necessita ter um certo controle sobre as ações legislativas, no quadro a seguir demonstramos como foi a distribuição das presidências das Comissões da 16ª legislatura e identificamos o alinhamento destes presidentes em relação ao governo:

Quadro 03 – Distribuição política das presidências das Comissões

Comissões Permanentes e composição partidária das presidências na 16ª Legislatura			
Comissão	Nome do presidente	Partido do presidente	Posicionamento político do presidente em relação ao governo O – oposição G – governista
Executiva	Nelson Justus	DEM	G
Constituição e Justiça	Durval Amaral	DEM	O
Finanças	Edson Strapasson	PMDB	G
Orçamento	Bete Pavin	PMDB	G
Tomada de Contas	Duílio Genari	PP	G
Agricultura	Pedro Ivo	PT	G
Indústria Comércio e Turismo*	Edgar Bueno	PDT	O
Mercosul e Assuntos Internacionais**	Ribas Carli Filho	PSB	O
Obras Públicas Transportes e Comunicação	Marcelo Rangel	PPS	O
Educação Cult. Esportes, Ciência e Tec.	Péricles de Melo	PT	G
Segurança Pública	Mauro Moraes	PMDB	G
Saúde Pública	Ney Leprevost	PP	O
Redação	Stephanes Junior	PMDB	G
Ecologia e Meio Ambiente	Cheida	PMDB	G
Fiscalização da ALEP e Assuntos Municipais	Artagão Junior	PMDB	G
Direitos Humanos e Cidadania***	Chico Buhner	PMDB	G
Defesa do Consumidor****	Reni Pereira	PSB	O
Def. dos Dtos. da Mulher, da Criança e do Adolesc.	Rosane Ferreira	PV	G

* Esta Comissão foi desmembrada já no início da legislatura, e era originalmente denominada Comissão da Agricultura, Indústria, Comércio, Turismo e do Mercosul.
 ** Idem
 *** Também foi desmembrada logo no início da legislatura, antes denominada, Comissão de Direitos Humanos, da Cidadania e de Defesa do Consumidor.
 **** Idem

Fonte: Elaboração própria

Esta composição não reforça a hipótese de que o regimento da ALEP está institucionalmente constituído de forma a permitir um controle partidário, ou ainda, a reprimir interferências externas na composição das comissões. Observamos ao longo de nossa permanência como assessor parlamentar, que os partidos políticos nesta legislatura atuaram muito pouco, preferindo liberar seus deputados, expressa ou tacitamente para posicionarem-se do modo com lhes conviesse, fato este que permitiu, inclusive, que o governador do Estado concordasse com as indicações de deputados do DEM, para a presidência da ALEP e da CCJ. Essa fraqueza dos partidos políticos paranaenses também já foi observada por diversos autores que analisaram outros aspectos do comportamento dos partidos paranaenses em plenário, tais como Veiga & Tomio (2008) e Picussa (2010).

Como já observamos as proposições legislativas, antes da deliberação do plenário, devem tramitar pelas comissões cuja matéria lhes corresponder. Entretanto, o regimento interno possui um instrumento que serve para desviar das Comissões, inclusive da CCJ, a análise de projetos, trata-se da “deliberação em Comissão Geral”, onde a Sessão Plenária da Assembléia é transformada em **Comissão Geral** (prevista na Seção Única no Capítulo III do regimento interno, artigo 107), **por proposta conjunta de Líderes, ou por um terço dos membros da Assembléia**, sob a direção de seu Presidente, desde que conte com aprovação da maioria absoluta dos votos e com as seguintes justificativas: i) o debate de matéria relevante; ii) o estudo de qualquer assunto, ou outro fim determinado; iii) a discussão de projeto de lei de iniciativa popular, desde que presente o orador que irá defendê-lo; iv) em razão do comparecimento de Secretário de Estado.²⁰

Como o expediente da Comissão Geral foi utilizado em poucas oportunidades durante a legislatura, podemos dizer que a CCJ concentra fortes prerrogativas no processo de tomada de decisão da casa, uma vez que lhe compete em caráter preliminar e terminativo o exame de admissibilidade dos PLs, opinando pela sua constitucionalidade, legalidade e juridicidade, além de analisar a técnica de redação legislativa, as eventuais emendas e substitutivos apresentados no decorrer da tramitação, podendo inclusive apresentar substitutivo geral ao projeto de lei.

Estas peculiaridades conferidas à CCJ lhe garantem um papel diferenciado nas estruturas de poder da ALEP, na medida em que os deputados autores de projetos de lei têm interesse na aprovação dos mesmos, dependendo objetivamente da CCJ, além do fato de que suas emendas também poderão ser barradas nesta comissão, não expondo o Executivo à votação em plenário. No tocante a outros atores externos além do Executivo, a CCJ também desempenha papel destacado,

²⁰ Na linha proposta por Pereira e Mueller: “*se as comissões estão prestando algum papel no processo legislativo, este não pode ser contrário aos interesses do Executivo, pois o Executivo tem diversos meios de contornar as comissões, forçá-las a cooperar ou punir seus desvios*” (PEREIRA e MUELLER, 2000, p. 46). No caso da CCJ nesta legislatura o índice baixíssimo de utilização da instituição de Comissão Geral – apenas 17 projetos utilizaram este recurso regimental – e a baixíssima utilização do pedido de urgência nos projetos de interesse do Executivo – apenas 6 pedidos na legislatura – demonstram que a CCJ atuou muito alinhada ao executivo, sendo que este não precisou utilizar-se de critérios que a contornassem. Nesse sentido Pereira e Mueller definem o trabalho das comissões como “relevante para o Executivo”, que busca alinhar as decisões das comissões com o plenário.

dado que os projetos apresentados pelos demais poderes ou Tribunal de Contas e Ministério Público dependem da manifestação positiva desta comissão.

Por estes motivos, sua composição torna-se de fundamental importância para a estratégia de governo do Executivo, que pretende aprovar suas proposições de maneira menos “traumática” possível e para tanto deve contar com o auxílio da CCJ que se torna um instrumento importante de controle do Legislativo. Por isso a atenção na distribuição dos deputados na CCJ, que assim foi formada nesta legislatura:

Tabela 01 – Demonstração da composição da CCJ durante a 16ª legislatura:

PARTIDO / BLOCO	NÚMERO DE DEPUTADOS ELEITOS	Nº DE MEMBROS DE CADA PARTIDO/BLOCO INDICADOS PARA VAGAS NA CCJ ²¹	VAGAS OCUPADAS NA CCJ 2007	VAGAS OCUPADAS NA CCJ 2008	VAGAS OCUPADAS NA CCJ 2009	VAGAS OCUPADAS NA CCJ 2010
PMDB	17	4,09	04	04	04	04
PSDB	07	1,68	02	02	02	02
DEM/PFL	06	1,44	01	01	01	01
PT	06	1,44	01	01	01	01
PP	04	0,96	01	01	01	01
PPS/PMN	04	0,96	01	01	01	01
PDT	03	0,72	01	01	01	01
PSB	02	0,48	01	01	01	01
PTB	02	0,48	01	01	01	01
PV	01	0,24	00	00	00	00
PRB	01	0,24	00	00	00	00
PR/PL	01	0,24	00	00	00	00

Fonte: Elaboração própria.

Da análise da tabela acima, percebe-se que há obediência ao critério regimental na formação da CCJ, destacando-se, entretanto, que o critério de arredondamento dos coeficientes de membros (M_{ccj}) não encontra previsão regimental:

²¹ Conforme fórmula regimental, donde obtemos o valor indicado nesta coluna da tabela (M_{ccj}):

$Q_r = \frac{D_{alep}}{D_{ccj}}$; onde Q_r é o quociente regimental (= 4,15), D_{alep} é o número total de deputados (=54) e D_{ccj} é o número de Deputados que compõem a CCJ (=13), então:

$M_{ccj} = \frac{D_{p/b}}{Q_r}$; onde M_{ccj} é o número de vagas de membros da CCJ que caberá ao partido ou bloco Q_r indicar; e $D_{p/b}$ é o números de Deputados eleito pelo partido ou bloco.

Se por esses cálculos ainda ocorrerem vagas nas comissões, estas serão preenchidas por integrantes de Partidos ou Bloco Parlamentares ainda não representados. Neste caso a escolha dar-se-á utilizando o número de Deputados na ordem decrescente de suas bancadas. Em caso de igual número de Deputados, a escolha dar-se-á por sorteio (§ 1º do artigo 31 do regimento interno)

Considerações mais detalhadas desta composição pró-governo serão efetuadas nos capítulos seguintes, onde desenvolveremos uma análise do perfil dos membros da CCJ, identificando-os como governistas ou oposicionistas. Neste capítulo nos preocupamos com o detalhamento das disposições regimentais relativas às comissões e em especial à CCJ, a fim de melhor compreendermos o papel deste órgão na estrutura de poder interna da cada, bem como a dinâmica do que consideramos ser um processo de institucionalização do órgão. A Comissão de Constituição e Justiça também possui sua competência específica definida pelo regimento interno e assim descrita:

(...) Art. 33. (...)

*§ 2º À **Comissão de Constituição e Justiça** compete: manifestar-se sobre todas as proposições quanto ao seu aspecto constitucional, legal, jurídico e de técnica legislativa; manifestar-se sobre o caráter estrutural dos projetos para os fins previstos na Constituição do Estado e sobre os Recursos previstos neste Regimento; propor através de projeto de resolução a suspensão, no todo ou em parte, de lei ou de decreto municipal declarados inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça; e, **quanto ao mérito**, sobre as proposições relativas às seguintes matérias:*

*I – **criação de municípios**;*

*II – **incorporação, fusão e desmembramento de município**;*

*III – **perda de mandato de Deputado**;*

IV – transferência temporária da sede do Governo;

V - organização dos Poderes do Estado;

VI – Ministério Público;

*VII – **intervenção nos municípios**;*

VIII – alterações de códigos;

*IX – **organização e divisão judiciária**;*

X – declaração de utilidade pública de associações civis.

*a) **sempre que** a Comissão de Constituição e Justiça, em seu parecer, **concluir pela inconstitucionalidade de uma proposição, a sua tramitação será interrompida de imediato e encaminhada à Mesa Diretora**, ainda que distribuída para outras comissões, cabendo impugnação do autor, preliminarmente, à Comissão de Constituição e Justiça no prazo máximo de 15 dias da publicação do parecer. Desta decisão caberá recurso ao Plenário da Assembléia Legislativa. Inexistindo*

recurso, ou sendo o mesmo rejeitado pelo Plenário, a proposição será tida como definitivamente rejeitada; caso contrário, será encaminhada à próxima comissão.

(...)” (grifos nossos)

Destaque-se que o poder de arquivamento está descrito na alínea “a” do Regimento Interno, assegurando o direito de recurso à própria comissão em quinze dias²² da publicação do parecer e novo recurso, desta feita ao plenário, pedindo a reconsideração da decisão que arquivou o projeto.²³ Registre-se ainda que a CCJ se manifesta também sobre o mérito de outras questões relevantes, tais como a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios; perda de mandato de deputado; intervenção nos municípios e organização e divisão judiciária.

Sublinhe-se por fim que foi característica constante nesta legislatura a manifestação direta do governador sobre as matérias analisadas pela ALEP, utilizando-se da mídia oficial para comentar suas razões e até mesmo “desdenhar” das posições contrárias, comportamento este que causou constrangimentos aos líderes dos partidos e do governo na Assembleia. Esta forma de constrangimento político deu resultados positivos para os interesses do governador, porém engessou os parlamentares, que raramente desafiavam o Executivo manifestando-se contrários às suas intenções e políticas públicas.

Entretanto, apesar desse predomínio do Executivo, é de fundamental importância para a estruturação do processo decisório em nível estadual uma adequada articulação com o legislativo, o que acaba por ressaltar o papel estratégico de uma comissão que possui poderes para agilizar a tramitação dos projetos, inclusive tendo autonomia de decidir sobre sua agenda de trabalho. As prerrogativas conferidas à CCJ podem ser comparadas com as das demais comissões da ALEP, reforçando nossa hipótese de que é estratégica no processo decisório estadual.

²² Houve alteração neste prazo no ano de 2011, já na 17ª legislatura, sendo estipulado em 3 dias o recurso para a Comissão e em 2 dias para o plenário, conforme Resoluções nº 003, 004 e 005, publicadas no Diário Oficial da Assembléia do dia 28 de abril de 2011.

²³ Apenas para registrar, neste período em que analisamos a CCJ nenhum projeto arquivado na comissão foi levado em grau de recurso ao plenário.

Quadro 04 - Comparativo das principais prerrogativas das Comissões Permanentes e da CCJ:

PRERROGATIVAS REGIMENTAIS	CCJ	DEMAIS COMISSÕES PERMANENTES
Realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil	possui	possuem
Convocação de Secretários de Estado e outras autoridades para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, ou conceder-lhe audiência para expor assunto de sua competência	possui	possuem
Encaminhamento, através da Mesa, pedidos de informação a Secretários de Estado e outras autoridades	possui	possuem
Recebimento de petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas	possui	possuem
Exercer o acompanhamento e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual	possui	possuem
Exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluindo os da administração indireta	possui	possuem
Estudar qualquer assunto compreendido no respectivo campo temático ou área de atividade, podendo promover, em seu âmbito, conferências, palestras ou seminários	possui	possuem
Propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder de regulamentar ou os limites de delegação legislativa, elaborando o respectivo decreto legislativo	possui	não possuem
Manifestação quanto ao mérito da criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, bem como proposta de intervenção	possui	não possuem
Manifestação quanto ao mérito de procedimento de perda de mandato de Deputado	possui	não possuem
Manifestação sobre matérias que envolvam os interesses do Ministério Público	possui	não possuem
Manifestação sobre o mérito de propostas de organização e divisão judiciária	possui	não possuem
Pronunciamento sobre o mérito de projetos de declaração de utilidade pública de associações civis	possui	não possuem
Manifestação sobre todas as proposições quanto ao seu aspecto constitucional, legal, jurídico e de técnica legislativa	possui	não possuem
Proposição, através de projeto de resolução, da suspensão, no todo ou em parte, de lei ou de decreto municipal declarados inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça;	possui	não possuem
Poder de arquivamento dos projetos sob sua análise	possui	não possuem

Fonte: Elaboração própria

Neste aspecto parece-nos que um ponto salta às vistas: as comissões concentram um poder informacional; sendo necessárias para que o Plenário tenha condições de apreciar a matéria em questão com todas as informações devidamente colhidas e anexadas ao processo, portanto ao desempenhar esta função com efetividade, a CCJ paranaense buscou implementar instrumentos institucionais para

reduzir as incertezas e melhorar a qualidade das informações, fato este demonstrado pela afirmação do deputado Durval Amaral, quando entrevistado para este trabalho, no sentido de que a CCJ teria se profissionalizado durante sua gestão como presidente e que teve sempre a preocupação ao distribuir as relatorias em observar as condições de cada parlamentar em relação à afinidade com o tema dos projetos. Neste particular, no caso da CCJ, podemos partir do pressuposto que os processos devidamente instruídos, por força do trâmite regimental estariam bem informados, capacitando os legisladores ao aprofundamento das suas decisões. Será mesmo que a comissão cumpre, na prática, este papel informacional?

Outro ponto por nós observado e confirmado pela afirmação do deputado Durval Amaral em sua entrevista, diz respeito à existência de dois aspectos marcantes quando se analisa o papel dos membros da CCJ, quais sejam: um aspecto de visibilidade interna e outro de visibilidade externa, assim explicados pelo presidente:

“Eu creio que a visibilidade acaba sendo internamente com bastante visibilidade e externamente em situações pontuais na medida direta da importância do projeto que está tramitando. Então o presidente da CCJ acaba designando um relator e esse relator como a matéria é relevante acaba se projetando externamente.

...

Acaba sendo diferenciada por força até do próprio regimento acaba sendo diferenciada pela participação efetiva dos deputados, que participam da CCJ, muitos dos quais até com formação jurídica e sempre aqueles que são muito preocupados e ligados nos anseios da sociedade, deputados de alta relevância política e até dentro da própria casa são deputados muito respeitados. Parece até que a CCJ ela o próprio fato do parlamentar desde a primeira legislatura ou nas legislaturas posteriores depois que o deputado consegue a sua reeleição o fato de participar da CCJ acaba dando uma condição diferenciada a esse parlamentar, talvez até um certo *status* dentro do parlamento.”

Parece-nos que fica claro que no âmbito interno da CCJ, que entendemos possível de ser chamado de “*intra comissão*”, o aspecto informacional ganhou contornos definidos, pois os relatores dispõem além de sua assessoria pessoal, de equipe interna da CCJ que realiza a análise prévia dos projetos emitindo um relatório

técnico prévio²⁴, tal relatório instrui o processo e muitas vezes é acatado pelo parecer do relator, que se torna ator relevante nesse momento. Logo há uma preocupação *interna corporis* em definir claramente do que se tratam os projetos analisados e informar aos demais membros qual a posição técnica exarada nesta análise prévia e qual o voto do relator do projeto em discussão.

Todavia existe ainda um âmbito “*extra comissão*” onde este aspecto informacional parece não se refletir em plenário, pois há somente a informação da constitucionalidade e sua aprovação pela CCJ, sendo que são raras as vezes que os parlamentares questionam a decisão da CCJ e propõe a desaprovação de um projeto de lei com base em sua inconstitucionalidade. O próprio deputado Durval Amaral faz referência a este aspecto quando enfatiza que a primeira votação restringe-se à constitucionalidade (onde a CCJ já manifestou sua posição) e na segunda votação os deputados manifestam sua opinião quanto ao mérito da matéria.

Podemos afirmar então que os projetos de lei chegam ao plenário sem o conhecimento prévio da maioria dos parlamentares, até mesmo porque, no sistema de definição de pauta positivado no Regimento Interno²⁵, o presidente decide a pauta sem qualquer antecedência mínima, podendo colocar em pauta projetos que foram discutidos no mesmo dia pela CCJ, sem necessidade de qualquer comunicação aos parlamentares que muitas vezes são surpreendidos com a discussão e votação de alguns projetos de lei. Vale ressaltar que observamos que em nenhum momento da 16ª legislatura o presidente anunciou a ordem do dia da sessão seguinte, sempre os “avulsos” - denominação da pauta impressa²⁶ - eram distribuídos aos gabinetes parlamentares poucas horas antes das sessões; destaque-se que não há qualquer disposição que vete esta prática de desobediência ao regimento ou que apresente alguma punição ao não anúncio da “ordem do dia” na sessão anterior.

²⁴ No próximo capítulo explicaremos mais detalhadamente esta análise prévia.

²⁵ Conforme disposto no artigo 101 do Regimento: “*A Ordem do Dia, organizada pelo Presidente, será anunciada ao término da sessão anterior e distribuída em avulsos antes de iniciar-se a sessão respectiva.*” (grifo nosso)

²⁶ “Avulsos” eram os impressos da Assembleia que continham as pautas das sessões, quando eram distribuídos aos gabinetes sempre o eram apenas poucas horas ou minutos antes das sessões legislativas. Isto fazia com que praticamente em todas as sessões os parlamentares tomassem conhecimento das matérias que seriam discutidas somente em plenário no início da sessão.

3.2. A CCJ e o Processo Legislativo.

Nosso foco de estudo pretende também, abordar de forma analítica o estilo decisório dos atores políticos da Comissão de Constituição e Justiça - CCJ, sob um aspecto um pouco diferenciado, uma vez que ela detém claro poder de agenda e ainda uma influência direta no resultado final dos projetos de lei sob sua análise, por possuir o que se denomina de “poder de arquivamento”. Importante destacar que cabe ao presidente da comissão, por determinação regimental:

“Art. 42 (...)

II - presidir todas as reuniões e dirigir os trabalhos, designando relatores, distribuindo a matéria, regulando os debates, promovendo a publicação das atas, suspendendo os trabalhos, quando julgar necessário e resolvendo, de acordo com o regimento, todas as questões de ordem (...)

Parágrafo único. Assiste ao Presidente o direito de avocar os projetos de lei que desejar relatar.”

Este poder concedido ao presidente o permite controlar a comissão de forma a não deixar que os projetos tenham destino diverso daquele que considera o “ideal”, este poder regimental garante o controle centralizado da comissão pelo seu presidente. Fato relevante nesta legislatura foi o presidente da CCJ em nenhum momento ter avocado para si o direito de relatar um projeto de lei, dada a ampla maioria que obtinha o governo e seu alinhamento político com a base de apoio ao Executivo.

Para melhor entender o funcionamento da CCJ, podemos descrever o caminho que uma proposição percorre na ALEP, lembrando que proposições poderão consistir de projetos de lei, projetos de resolução, projetos de decreto legislativo, emendas, indicações e requerimentos. Uma vez que somente os projetos de lei, de resolução, de decreto legislativo e as emendas tramitam pela CCJ, e considerando o fato de não ter havido nenhum decreto legislativo editado nesta 16ª legislatura, serão somente os projetos de lei e emendas que nos interessam neste estudo.

Então o autor do projeto protocola em plenário sua iniciativa, tal projeto é incluído na ordem do dia e lido em plenário para garantir o apoio; após é remetido à Diretoria Legislativa que indica, além da CCJ - que tem obrigatoriedade de trâmite -, em quais comissões o projeto deverá tramitar em razão do assunto que tutela. Quando é enviado à CCJ, recebe a análise prévia e o presidente da comissão indica a relatoria do projeto; após o relatório feito o projeto é disponibilizado para a presidência da comissão incluí-lo em pauta para discussão (lembrando que esta agenda tanto da escolha da relatoria quanto da inclusão do projeto em pauta pertence exclusivamente ao presidente da CCJ). Após decidida a data de discussão do projeto, o mesmo é incluído em pauta e durante sua discussão pode ser objeto de pedido de vistas de qualquer membro (não tendo data definida para seu retorno à discussão), ou votado. No caso do parecer votado favoravelmente ser pela inconstitucionalidade, o projeto é imediatamente arquivado, cabendo recurso ao seu autor no prazo de quinze dias perante a CCJ que indicará novo relator; caso aprovado com relatório favorável, o projeto segue seu trâmite.

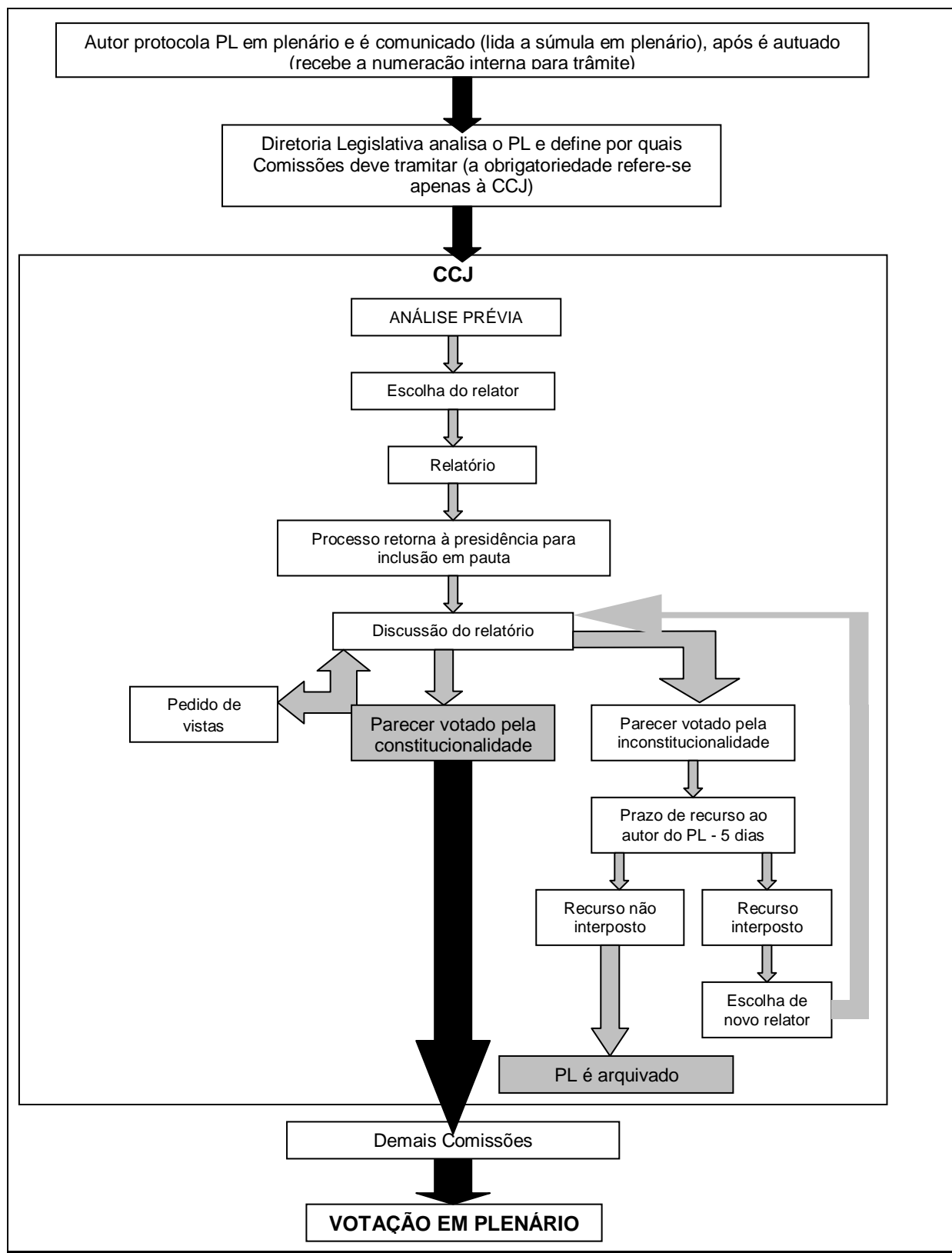
As demais comissões apontadas pela Diretoria Legislativa são ouvidas, porém nenhuma tem o poder de requerer o arquivamento do PL, ressaltando que o orçamento segue um trâmite diferenciado que não nos propomos a descrever neste trabalho por não corresponder a nosso objeto de estudo.

Em plenário, após a discussão nas demais comissões, desde que opinado pela constitucionalidade, o projeto de lei será discutido e votado em três sessões, sendo que a primeira votação somente analisará a constitucionalidade do PL, podendo decidir por sua inconstitucionalidade, sendo importante ressaltar que o plenário não analisa os projetos “barrados” pela CCJ. A segunda votação analisará o mérito do PL e a terceira a sua redação.

Nestas discussões o plenário é soberano e sua decisão tem caráter definitivo no âmbito do poder Legislativo, podendo inclusive ser retirado de pauta por acordo com o autor do projeto ou a seu requerimento. Outro aspecto que merece ser destacado é o caso do projeto receber emendas de plenário, fato que somente poderá ocorrer antes da segunda votação e ocasião em que o PL retorna à CCJ para análise da constitucionalidade da emenda, seguindo o mesmo trâmite dos projetos de lei antes descrito. Podemos resumir a tramitação dos projetos de lei que

estudamos neste trabalho através do quadro esquemático assim definido em obediência ao regimento interno da ALEP:

Quadro 05 - Descritivo dos trâmites do projeto de lei (PL) na ALEP



Fonte: Elaboração própria

Portanto percebe-se claramente que a CCJ possui um papel diferenciado e muito relevante no processo legislativo e que tal papel lhe é atribuído institucionalmente, ou melhor, as regras do jogo são determinadas regimentalmente e assim asseguram à CCJ o poder de definir, em parte, a agenda legislativa e principalmente lhe confere o poder de decidir pelo arquivamento dos projetos de lei considerados, por ela, inconstitucionais.

Em relação especificamente ao poder de arquivamento dos projetos de lei, a CCJ paranaense assim se comportou na 16ª legislatura:

Tabela 02 – Quantitativo dos projetos arquivados na 16ª legislatura:

ANO	Nº DE PROJETOS APRESENTADOS	Nº DE PROJETOS ARQUIVADOS
2007	862 100,00%	598 69,37%
2008	525 100,00%	128 24,38%
2009	735 100,00%	71 9,65%
2010	528 100,00%	106 20,07%
Total	2590 100,00%	888 34,28%

Fonte: Relatórios anuais da ALEP

Ao considerarmos o período total da legislatura, percebemos que aproximadamente 35% dos projetos apresentados são arquivados pela CCJ, porém tal número merece ser melhor avaliado tendo em vista algumas constatações importantes.

Podemos notar o aumento dos projetos apresentados pelos deputados estaduais no início da legislatura em especial no primeiro ano (2007), ano que pode ser descrito como “pós eleitoral”. Também houve um aumento significativo dos PLs no penúltimo ano da legislatura (2009), ano que antecede o ano em que se realiza o pleito eleitoral que definirá os deputados para a próxima legislatura, por isso o consideramos como “o ano pré eleitoral”.

Devemos destacar ainda que no ano em que se realizam a eleição o comportamento dos parlamentares é absolutamente “eleitoral” iniciando sua campanha (com ações organizacionais e “eleitoreiras”) desde o início do ano e não somente após o período autorizado pela legislação eleitoral, por isso o ano de 2010 pode ser considerado como “ano eleitoral”. Enquanto que o ano de 2008 é um ano em que se realizam as eleições municipais, onde os deputados tem participação efetiva e ativa em suas bases eleitorais, por isso pode também ser considerado um “ano eleitoral”.

Da simples análise dos números encontrados verificamos que a CCJ teve um trabalho mais técnico em seu primeiro ano, arquivando quase 70% dos PLs apresentados e analisados, enquanto que no ano anterior ao da eleição²⁷ menos de 10% dos PLs foram arquivados. Então podemos identificar claramente, sob o prisma de trabalho legislativo em sentido estrito, que existem: anos pré e pós eleitorais e anos “eleitorais” em uma legislatura, assim definidos na 16ª legislatura.

Quadro 06 - Indicativo dos anos da 16ª Legislatura:

2007	ANO PÓS ELEITORAL
2008	ANO ELEITORAL
2009	ANO PRÉ ELEITORAL
2010	ANO ELEITORAL

Fonte: Elaboração própria

Importante observar que os anos de 2008 e 2010, por serem anos em que ocorrem pleitos eleitorais (eleições municipais e estaduais respectivamente), são anos em que os deputados reduzem suas atividades parlamentares internas e dedicam-se às campanhas eleitorais nas suas bases, muito mais do que àquilo que consideram “burocracia parlamentar”, oportunidade em que o clientelismo, de um modo especial, ganha maior importância nestes períodos. Não podemos deixar de constatar que o clientelismo, como prática antiga, utilizado pragmaticamente no meio rural ganhou contornos de modernidade no meio urbano e fez com que os políticos instrumentalizassem os benefícios de que dispõem para fins de estreitar os laços individuais com o eleitor através dessa oferta direta e indireta destes benefícios materiais. Portanto no ano da eleição as preocupações dos deputados que buscam

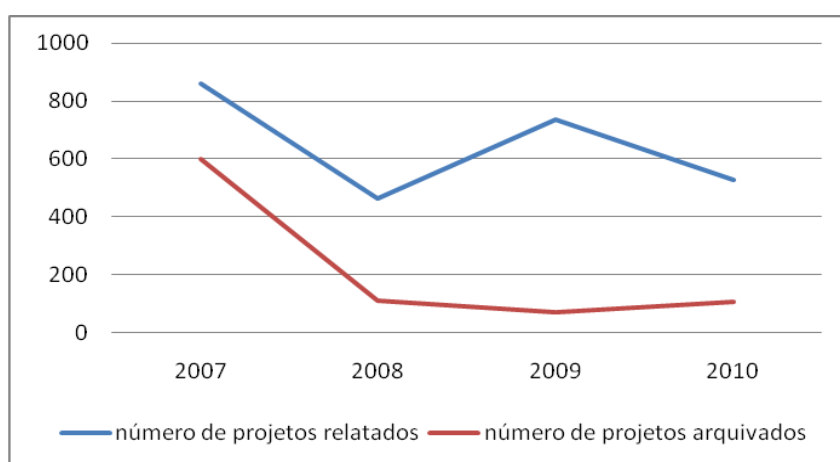
²⁷ As eleições ocorreram em outubro de 2010.

sua reeleição estão voltadas ao tratamento que dispensarão aos seus eleitores, muito mais do que na forma como exercerão suas funções burocráticas nas Casas Legislativas.

Podemos identificar então dois aspectos comportamentais que tem repercussão no *locus* político, quais sejam: (i) a clara intenção dos deputados eleitos em demonstrar que corresponderam aos anseios de seu eleitor, no ano seguinte ao de sua eleição, produzindo legislação acima da média já no primeiro ano de mandato²⁸; (ii) e o novo aumento na produção legislativa, no período pré eleitoral (ano anterior ao da eleição), aumento este que possibilita ao deputado promover o discurso de “parlamentar atuante”, chegando neste ano pré eleitoral (2009) a superar a média de produção legislativa em 26%²⁹.

Será que este comportamento parlamentar influencia a atuação da CCJ, ou seja, será possível identificar um comportamento diferenciado na análise dos projetos de lei no interior da CCJ nos anos em que identificamos como estratégicos para os parlamentares? A resposta a esta questão poderá nos indicar uma das formas de correlação entre a atuação da comissão e o processo eleitoral, apontando para um comportamento mais estratégico do que técnico-legalista, por isso analisamos o volume de processos arquivados pela CCJ nos diversos anos desta 16ª Legislatura.

Gráfico 01 - Comparativo da produção legislativa e arquivamento pela CCJ na legislatura.



Fonte: Elaboração própria.

²⁸ O que se percebe pelo aumento considerável nos projetos relatados pela CCJ.

²⁹ Onde temos que a média de produção legislativa da legislatura pode ser considerada como a de 496 projetos apresentados, em anos sem influência eleitoral.

Observe-se que no ano considerado estratégico para os deputados estaduais (2009), a CCJ reduz consideravelmente o volume de arquivamento dos PLs, para uma média inferior a 10% dos projetos analisados. E é justamente este aspecto que merece ser relevado, pois nos anos considerados normais de trabalho, a média de arquivamento se manteve em torno de 20%, fato este que nos dá indício da atuação estratégica da CCJ em favor dos deputados, apontando para um comportamento corporativista de “auto-proteção” e auxílio aos parlamentares, afinal a apresentação de projetos de lei é uma estratégia utilizada pelos deputados para obter sua reeleição, como já observamos (CERVI, 2009; COSTA & SONCINI, 2010).

Com a criação do modelo de “duas arenas”, Mayhew demonstrou que os parlamentares possuem um interesse pela sua reeleição, a partir desse fato entendeu que a arena eleitoral modela seu comportamento na arena legislativa, sempre com a sua racionalidade voltada a esta reeleição (CERVI, 2009). A implicação desse modelo é a diminuição da importância dos partidos políticos e a consagração do individualismo político.

A questão da análise de possibilidade de existência de duas arenas que justificariam um comportamento diferenciado do parlamentar que busca sua reeleição foi muito bem abordada por Pereira e Muller (2003) ao transportarem o modelo ao caso brasileiro, argumentando que os modelos explicativos até então discutidos³⁰ são limitados para explicar o comportamento dos políticos brasileiros. Para eles o sistema brasileiro não é tão descentralizado que justifique a existência de “duas arenas”, porém também não é centralizado a tal ponto que somente uma arena seja determinante; afinal enquanto as regras eleitorais proporcionam incentivos para o comportamento individual, as regras institucionais de algumas assembleias proporcionam incentivos à lealdade partidária.

Braga e França (2007), afirmam ao estudar as relações entre o Executivo e o Legislativo no Paraná durante a 14ª legislatura (1999-2002) que:

³⁰ Refere-se aos seguintes modelos: (i) de “duas arenas” de Mayhew (1974), onde a arena eleitoral tem maior relevância que a arena legislativa, por aquela condicionar o comportamento desta; (ii) partidário, desenvolvido por Garry Cox (1987) e Cox e McCubbins (1993), onde colocam os partidos em vantagem em relação às ações individuais dos políticos, determinando seu comportamento em detrimento de um raciocínio eleitoral, existindo portanto uma arena apenas, a legislativa (BOWLER, 2000).

No que se refere aos diferentes *arranjos de delegação interna* vigentes nos legislativos estaduais, a partir das planilhas construídas por André Ricardo Pereira, podemos concluir que o Paraná é um dos estados com o menor nível de dispersão de autoridade dentre todas as Assembleias Legislativas, ficando atrás apenas de RS e GO (Pereira, 2001: 274). A implicação disso é que o poder não é apenas “informal” mas está consagrado no RI, favorecendo uma relação direta entre parlamentar e presidente da Mesa, sem a intermediação dos líderes partidários (BRAGA e FRANÇA, 2007, p. 10).

Na 16ª legislatura podemos afirmar que estas condições se mantiveram, afinal não apenas o presidente da Mesa assumiu este papel de interlocutor do governo do estado, com os deputados, mas também e principalmente o primeiro secretário, deputado Alexandre Curi (PMDB), teve atuação destacada neste sentido, mantendo os deputados sob sua “tutela” com cessão de cargos dentro do legislativo.

Enquanto que para Pereira e Muller os parlamentares aliados ao governo acabam cooperando com a agenda legislativa, seguindo a orientação de seus líderes para se beneficiarem das políticas controladas pelo Executivo, sendo que tais benefícios serão utilizados nas eleições, para aumentar as suas chances de reeleição. Neste aspecto, para o caso paranaense optamos por seguir a opção adotada por Cervi (2009) e considerar a existência de uma arena eleitoral descentralizada ou personalizada e uma arena legislativa parcialmente centralizada.

(...) pois os parlamentares, apesar de atuarem de maneira responsável junto à bancada ou partido, também podem – paralelamente – dispor de recursos legislativos para beneficiar seus redutos eleitorais, favorecendo a manutenção de sua carreira política (CERVI, 2009, p. 160).

Muito embora as comissões não detenham um poder direto nas variáveis que contemplam as estratégias eleitorais dos políticos, não podemos deixar de considerar que a produção legislativa pode ser considerada como uma dessas variáveis e que pode ser afetada diretamente pela atuação da CCJ, na medida em que a eficácia dessa produção depende da sua aprovação prévia no interior dessa comissão. Esta produção legislativa dos deputados paranaenses influencia

diretamente a votação dos mesmos em suas reeleições, assim constatou o estudo apresentado perante o VII Encontro da ABCP em 2010³¹:

Dos 35 deputados reeleitos, 13 apresentaram médias de Projetos de Leis (PLs) aprovados maior do que a média geral de 19 PLs aprovados por Deputado Estadual. Esses 13 Deputados representam 37% dos reeleitos. Dos 13 Deputados reeleitos com taxas de PLs aprovadas acima da média, 11 deles aumentaram suas votações, o que representa 84%. O que mostra que há sim uma correspondência entre produção legal e taxa de reeleição. Não é exclusivamente determinante, mas trata-se de forte correlação positiva. Quanto maior a produção legislativa, maior é a tendência ao aumento de votos (OLIVEIRA & MIRANDA, 2010, p.08).

Esta correlação reforça a importância da CCJ, porém há somente uma forma desta comissão exercer esta força, qual seja, a possibilidade de retenção dos projetos de lei, pois dificilmente há uma visibilidade exterior dos pareceres exarados pela CCJ³². Pode-se afirmar que os deputados dependem de certa forma da “boa vontade” da CCJ para que seus projetos prossigam até discussão final em plenário, porém o eleitor não consegue visualizar este trabalho no interior da comissão, como algo que demonstre o esforço de seu parlamentar por representá-lo em suas bases.

Esta “boa vontade” a que nos referimos pode ser interpretada como uma “estrutura de boa camaradagem” para emprestarmos os dizeres de Polsby (2008), que já havia sido constatada no comportamento parlamentar dos congressistas norte-americanos do século XIX e que pode perfeitamente ser transportada para os dias atuais:

Com todo o mal que o calor da disputa às vezes gera correntemente, a Câmara deixou bem para trás a era das armas e dos cães, das surras e dos muros, que ocupou muito da cena do século XIX. Não há dúvidas de que isso reflete mudanças gerais nas maneiras e na moral, mas também reflete um aumento do valor da Câmara como uma instituição capaz de reclamar a

³¹ OLIVEIRA, Ricardo Costa de Oliveira; MIRANDA, Eduardo Soncini. **Produção Legislativa e Reeleição. Estudo de caso dos Deputados Estaduais e Federais do Paraná.** Anais do 7º Encontro da ABCP. Recife/PE, 2010.

³² Fato este que evidencia a divisão dos aspectos *intra e extra comissão* anteriormente destacada.

lealdade e o bom comportamento de seus membros (POLSBY, 2008, p. 246).

Podemos afirmar que este sentimento de “cordialidade institucional” ou troca de favores (*logrolling*) entre os deputados paranaenses que pertenceram à CCJ é perceptível ao verificarmos na tabela abaixo o percentual de aprovação dos projetos de lei apresentados por membros da comissão³³, independentemente da sua posição política em relação ao Executivo. Este fator deve ser considerado e pode servir como fundamento para estudos futuros mais focados nesta hipótese, afinal recentemente tivemos exemplo dessa lealdade entre os deputados paranaenses no caso dos “diários secretos da ALEP”, resumido em (OLIVEIRA e MIRANDA, 2010, p.15), vez que nenhum processo interno para punição dos deputados envolvidos foi promovido no interior da Assembleia Legislativa do Paraná, muito embora houvesse indícios suficientes para tanto.

Tabela 03 – Desempenho dos PLs apresentados por membros da CCJ

ANO	Número de projetos apresentados por membros da CCJ	Projetos apresentados pelos membros da CCJ aprovados	Projetos apresentados pelos membros da CCJ arquivados	Total de projetos apresentados	Total de projetos arquivados
2007	137 100,00%	89 64,96%	48 35,04%	862 100,00%	598 69,37%
2008	143 100,00%	74 51,74%	69 48,26%	525 100,00%	128 24,38%
2009	142 100,00%	84 59,15%	58 40,85%	735 100,00%	71 9,65%
2010	126 100,00%	81 64,28%	45 35,72%	528 100,00%	106 20,07%
	548 100,00%	328 59,85%	220 40,15%	2590 100,00%	888 34,28%

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que há uma diferença muito pequena entre o percentual de arquivamento dos PLs apresentados pelos membros da CCJ comparativamente ao percentual médio de arquivamento dos PLs de um modo geral, o que não nos

³³ Há que se observar ainda o baixo índice de produção legislativa dos membros da CCJ, apenas 221 PLs num universo de 2590, ou seja, representam apenas 8,53% da produção legislativa da ALEP.

autoriza a dizer que há um tratamento diferenciado concedido entre os membros da CCJ, quando da análise de PLs de suas autorias, principalmente porque alguns dos membros que apresentaram mais PLs, não pertenceram à CCJ durante toda a legislatura, como é o caso do deputado Mauro Moraes, que apresentou 83 PLs e o professor Luizão, que apresentou 15 PLs e ficaram um ano apenas como membro da comissão.

Sob outro ponto de observação, salta às vistas a relevância *extra comissão* de suas decisões, confirmando a cooperação entre os parlamentares, pois os dados que encontramos dão conta que no período que antecede as eleições a média de arquivamento dos projetos analisados pela CCJ cai vertiginosamente, não passando de 10%, praticamente metade da média encontrada em outros anos, enquanto que a produção legislativa aumenta exponencialmente.

Dando destaque para a arena eleitoral, Ricci (2003) enfatizou o fato de que, em virtude das amplas circunscrições, a melhor forma de sinalizar para os próprios eleitores não passa pelo envolvimento em questões locais, mas, mais precisamente, pelas propostas que favorecem determinadas categorias de interesses espalhados sobre o território nacional. Nas comissões essa possibilidade de sinalização ao eleitor está mais evidente por sua condição temática, tornando-se fórum de debates de questões relevantes da política social.

Este aspecto bastante interessante e que ainda não foi ressaltado é justamente esse que trata da questão referente à visibilidade que as Comissões Temáticas podem conferir aos parlamentares, afinal, ao comporem tais comissões os deputados podem assumir o papel de responsáveis pela *agenda política* referente às mesmas, duelando com o Executivo neste mister. A CCJ em particular na 16ª legislatura buscou esta visibilidade pública ao se tornar a primeira e até então única comissão a retransmitir, ao vivo, suas sessões, pela TV SINAL (televisão interna da ALEP e retransmitida em canal UHF a todo Paraná), porém o reflexo desta atitude somente poderá ser percebido nas próximas legislaturas com a aferição da audiência deste canal de comunicação da ALEP.

Neste aspecto em particular assim observou o presidente da CCJ, deputado Durval Amaral, quando perguntado sobre a transmissão das sessões da sua comissão pela TV SINAL:

“Eu acho que com a transmissão ao vivo os deputados tiveram que se preparar cada vez mais, claro que as sessões podem até ter ficado um pouco mais demoradas, porque cada parlamentar quer caprichar um pouco mais na sua própria apresentação, na defesa de suas teses, nos seus posicionamentos, então talvez ela até tenha ficado um pouco mais demorada, mas ela ajudou a melhorar qualitativamente a participação dos deputados nas reuniões da CCJ”

Tal busca pela visibilidade pública também se demonstrou presente em outras comissões temáticas, não fosse assim, a Comissão de Saúde da ALEP não teria pautado as ações da Secretaria de Estado da Saúde em temas como: o atraso na entrega de Hospitais Públicos prometidos; a falta de aparelhamento adequado e mortes em hospital recém inaugurado pelo Poder Executivo e muitos outros temas que abordados pela Comissão de Saúde em audiências públicas; e pronunciamentos que pautaram a imprensa estadual, o que automaticamente levou o Executivo a priorizar ações para resolver as questões sugestionadas pelo legislativo. Neste mister podemos afirmar que a Comissão de Saúde foi um instrumento decisivo para seu presidente, Deputado Ney Leprevost, que em sendo oposição ao governo estadual, conseguiu projeção em seu primeiro mandato justamente através das ações que desenvolveu frente à Comissão de Saúde³⁴.

³⁴ O parlamentar, mesmo em primeiro mandato, utilizou-se da Comissão de Saúde para conseguir espaço na mídia local, exposição esta que também pode ser aferida pela consulta que realizamos ao sítio “Google” digitando a expressão [“Ney Leprevost presidente da Comissão de Saúde”] com aspas, onde identificou um total de 3.070 citações com esta frase, caso digitemos apenas [“Ney Leprevost”+“Comissão de Saúde”], identificamos um total de 363.000 citações, número altamente expressivo para um parlamentar de primeiro mandato. Além disso podemos citar diversas notícias da época que evidenciam que muitas ações da Secretaria de Estado da Saúde só foram concretizadas após apelos da Comissão de Saúde, repercutidos através da mídia paranaense: 29/02/2008 10:17 - **Ney Leprevost cobra eficácia no fornecimento de remédios** <http://www.alep.pr.gov.br/noticia/ney-leprevost-cobra-eficacia-no-fornecimento-de-remedios>; 01/12/2010 11:27:59 - **Comissão de Saúde da AL garante mais R\$ 22 milhões em emendas coletivas à saúde** http://fehospa.com.br/news_det.php?cod=5602; 06/09/2007 - **Comissão de Saúde protocola projeto em prol de hospitais psiquiátricos** http://www.crmpr.org.br/lista_ver_noticia.php?id=1218; **Leprevost pede auditoria em hospitais** <http://www.vigilantesdademocracia.com.br/neyleprevost/News7303content37750.shtml>.

Outro exemplo interessante para ser citado e analisado é o afastamento e substituição do Presidente da Comissão de Segurança Pública da ALEP, deputado Mauro Moraes (ocorrido em 2.009), que apesar de pertencer ao mesmo partido do Governado do Estado (PMDB), iniciou uma série de questionamentos à política de segurança pública, através da Comissão de Segurança, a qual presidia, mobilizando a comunidade e a imprensa paranaense, contra a gestão do então Secretário de Segurança Pública, Luiz Fernando Delazari - correligionário do governador Requião - fato este que por também pautar a agenda política do Executivo, irritou o governador, e culminou com o afastamento e a substituição do presidente da referida comissão, fazendo inclusive com que o deputado Mauro Moraes motivasse sua troca de partido ao final do mesmo ano, vindo a perdê-lo por infidelidade partidária³⁵.

Portanto, resta evidenciado que as Comissões Temáticas da Assembleia no Paraná conferiram certa visibilidade aos parlamentares, principalmente aos seus presidentes, e que de certa forma ao agirem nesta condição, “perturbaram” por vezes a soberania do Executivo, o que não ocorreu com a CCJ neste período. Porém precisamos compreender até que ponto esta visibilidade é fruto das regras institucionais ou da atuação particular do parlamentar. Esta visibilidade eleva as comissões a uma situação de relevância ímpar no processo legislativo estadual ou somente constituem uma forma de fortalecimento da arena eleitoral?

Num primeiro momento parece claro o fato de que as Comissões não conseguem atingir os objetivos de distribuição de benefícios diretos ao eleitor, até mesmo porque não possuem instrumentos institucionais para esta atuação. Porém, os membros da CCJ podem atuar de forma indireta como facilitadores dos projetos

³⁵ O caso ganhou bastante intensidade no cenário político paranaense, ocupando grande espaço na mídia, **Requião quer Mauro Moraes Fora da Comissão de Segurança** <http://www.fabiocampana.com.br/2009/06/requiao-quer-mauro-moraes-fora-da-comissao-de-seguranca/>; **Comissão de Segurança aguarda respostas de Delazari há mais de 40 dias** <http://www.mauromoraes.com.br/noticias/?id=180>; **Delazari vai à Assembléia, mas quer sessão secreta** www.vigilantesdademocracia.com.br/mauromoraes/News7211content46769.shtml; **Mauro Moraes sai da Comissão, mas mantém as críticas a Delazari** <http://www.fabiocampana.com.br/2009/06/mauro-moraes-sai-da-comissao-mas-mantem-as-criticas-a-delazari/>. O deputado Mauro Moraes foi retirado da Comissão de Segurança pelo líder do PMDB, deputado Waldir Pugliesi e ao trocar de partido solicitou à Justiça Eleitoral que reconhecesse sua justa causa, porém o Judiciário decidiu que razão assistia ao PMDB e cassou o mandato parlamentar do deputado Mauro Moraes por infidelidade partidária; decisão esta que fortaleceu os partidos políticos como verdadeiros detentores das cadeiras nas comissões da ALEP.

de lei dos seus pares, mesmo não recebendo ganhos eleitorais diretos e para si em razão dessa atuação. Agora, resta claro que esta atuação pode servir como sinalizações claras e diretas ao Executivo, de sua fidelidade política ou não, uma vez que a alguns autores já constataram que:

Assumir a presidência de comissões permanentes estratégicas é de fundamental importância para que o governo obtenha respostas positivas aos projetos enviados ao Legislativo. Os membros de uma comissão podem apressar ou retardar a apreciação de uma matéria e, no caso das comissões de Constituição e Justiça e Finanças e Orçamento, a importância é ainda maior pois estas possuem o poder de obstruir, sob vários argumentos, a tramitação de um projeto de lei (ABRUCIO, TEIXEIRA e COSTA, 2001, p. 229).

Não só o presidente da CCJ pode utilizar as decisões da CCJ para corresponder à “boa vontade” do Executivo para com suas bases, mas também os demais deputados instrumentalizam sua ação no interior desta comissão, agindo de forma a conquistar benefícios diretos do Executivo, principalmente os relatores de projetos de interesse deste. No Estado do Paraná, principalmente neste período analisado, ficou clara a distribuição destes benefícios aos deputados alinhados ao governo, como exemplo podemos citar a “distribuição” de ônibus escolares a Prefeituras Municipais escolhidas dentre os Municípios indicados pelos deputados da base de apoio ao governo, os quais participavam inclusive da entrega “festiva” de tais ônibus em grande solenidade local.

Este é um pequeno exemplo do que ocorreu neste período, pois ainda podemos testemunhar a execução de obras de grande porte e o atendimento a demandas nas Secretarias de Estado somente em benefício dos deputados aliados ao governador Roberto Requião que, aliás, determinou durante o período de seu governo o não pagamento de qualquer emenda parlamentar, limitando o acesso dos deputados aos recursos públicos que o Executivo mantinha sob seu controle.

Observamos no estudo de Gustavo Grohmann uma característica da CCJ gaúcha que se adapta à paranaense qual seja sua “versatilidade”, na análise dos projetos de lei que lhes são submetidos:

A Comissão de Constituição e Justiça realiza o trabalho de depurar os projetos inconstitucionais, bem como suas emendas. Este trabalho pode ser desenvolvido segundo critérios mais severos ou mais generosos, permitindo que a quantidade de projetos possa ser decidida pelo plenário (GROHMANN, 2001, p 137).

Por possibilitar esta variação de comportamento, podendo ser “severos” ou “generosos” na análise dos projetos que lhe são submetidos, percebemos que a CCJ pode atuar de forma a contribuir com a estratégia eleitoral dos parlamentares, e pode assegurar benefícios aos seus membros, que buscariam o reconhecimento do Executivo pelos seus “bons préstimos”, ao analisarem mais “generosamente” os seus projetos. Porém a visibilidade externa ou a distribuição de benefícios diretos a seus eleitores não pode ser considerada como viável, vez que somente a constitucionalidade é analisada.

Muito embora o presidente da CCJ a considere como uma comissão predominantemente técnica, o que se quer dizer é que o trabalho da CCJ é muito mais útil aos interesses dos atores políticos que não a integram do que aos interesses eleitorais diretos de seus membros, afinal um parecer favorável a um PL somente beneficia ao seu autor. Então porquê os membros da CCJ dedicam seu tempo a examinar projetos e elaborar pareceres? Somente por um interesse eleitoral não nos parece que seja a razoável, resta, portanto analisarmos outros aspectos que possam explicar o comportamento destes parlamentares.

4. Partidarismo, distributivismo, ganho informacional ou preponderância do Executivo? A escolha dos relatores na CCJ.

As comissões, por serem consideradas como elementos organizacionais importantes nos parlamentos modernos, favorecem a participação de grupos organizados, facilitando o trabalho de coleta e distribuição de informações, diminuindo o custo da decisão, propiciando espaço para negociações e consenso, permitindo a ação e atuação dos seus representantes (RICCI e LEMOS, 2004). Por isso, neste capítulo efetuaremos uma análise do processo de escolha dos relatores dos projetos de lei em relação aos projetos de interesse direto dos poderes Executivo e Judiciário, e os de interesse do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado, sendo que estes últimos embora não sejam poderes da República possuem muita significância no contexto político institucional e podem sublinhar nuances do comportamento parlamentar no interior da Comissão de Constituição e Justiça.

Ao observarmos o comportamento da CCJ na questão relativa à distribuição das relatorias, poderemos testar se esta comissão atua segundo qual modelo teórico estudado neste trabalho: distributivo, informacional ou partidário. Nosso estudo focaliza as relatorias dos projetos mais relevantes sob a análise da CCJ, sendo que dentre estes, selecionamos os de interesse direto dos seus autores, afinal entendemos que a limitação da análise deve ser enfatizada em virtude do grande número de projetos analisados pela CCJ ao longo desta 16ª legislatura – mais de 2.500 PLs. Outro argumento importante para esta seleção é o entendimento de que a autoria das proposições pode influenciar o comportamento legislativo dos relatores, que analisam de forma diferenciada assuntos propostos por autores diferenciados, no caso o Executivo e o poder Judiciário, além do Ministério Público e Tribunal de Contas.

Sendo nosso estudo voltado à análise das perspectivas neoinstitucionalistas, devemos destacar duas tendências analíticas dominantes para tentar explicar a atuação das comissões legislativas:

A primeira põe em evidência os condicionamentos internos que a arena parlamentar proporciona aos políticos nas diversas fases do processo legislativo. Nessa linha vários autores têm investigado o poder de agenda e a influência que as comissões permanentes têm sobre o resultado final. A segunda abordagem tem o foco analítico voltado para o estudo do estilo decisório dos atores políticos. A idéia central dessa orientação é a de que as comissões podem se tornar instrumentos organizacionais que viabilizam o objetivo primário dos políticos, a reeleição (RICCI e LEMOS, 2004, p.108).

Afastamos a vertente partidária, pois pressupõe que as comissões devem ser entendidas como uma forma de governo partidário e órgãos de formação de “cartéis legislativos”. Entretanto, o cenário encontrado no Paraná assemelha-se mais ao descrito por Mainwaring (1991) onde o autor já detectava a fragilidade da legislação eleitoral aos criar incentivos para que os políticos se comportem de forma muito individualista e não partidariamente. Ademais, na ALEP não existe a instância “Colégio de Líderes”, utilizada por Figueiredo e Limongi (1999) para rebater as constatações feitas por Mainwaring (1991) atribuindo uma força partidária presente no Congresso Nacional.

Em verdade, as prerrogativas dos líderes partidários na ALEP pouco se diferenciam das dos demais parlamentares, resumindo-se ao tempo de utilização da tribuna, e verbas extras para gastos com a contratação de pessoal, combustível e envio de correspondências. Esta ausência de poder das lideranças partidárias afasta sua atuação como mediadoras no acesso ao poder Executivo, fato demonstrado no trabalho realizado sobre a ALEP na 15ª legislatura, por Veiga, Tomio e Paula (2008), onde se constatou que era inadequado o modelo partidário para explicar o *modus operandi* dos parlamentares paranaenses, “*impedindo que se verifique no cenário estadual o que foi constatado por Figueiredo e Limongi no cenário federal*” (VEIGA, TOMIO e PAULA, 2008, p.09).

É certo que os partidos políticos possuem a atribuição regimental de indicar os membros das comissões permanentes, afinal o artigo 31 do regimento interno dispõe claramente que: “...O resultado desta divisão representará o número de membros do Partido ou Bloco Parlamentar **que será indicado pelo respectivo Líder.**” (grifo nosso) sendo que os presidentes serão escolhidos pelos membros das

comissões e nesta 16ª legislatura as presidências dessas comissões permanentes assim se compuseram partidariamente:

Tabela 04 – Percentual de representação partidária na presidência das comissões

Partido	Nº de comissões que tem a presidência	Representação %
PMDB	7	40
PT	2	12
PV	1	6
PSB	2	12
PPS	1	6
PDT	1	6
PP	2	12
PFL (DEM)	1	6
	17	100

Posicionamento em relação ao Governo***	Representação %
Base aliada *	64
Oposição**	36

* PMDB, PT, PV
 ** PFL (DEM) PDT, PSB, PPS
 *** PP (um deputado é oposição e preside a CCJ e os demais são da base aliada).

Fonte: Elaboração própria

Note-se que comparativamente ao plenário da casa, a CCJ manteve em sua composição a mesma relação de forças de representatividade dos governistas:

Tabela 05 – Comparativo da representação partidária – ALEP X CCJ no início da legislatura

Partido	Nº de parlamentares na ALEP	Representação % plenário	Nº de membros na CCJ	Representação % CCJ
PMDB	17	31,5	4	30,7
PT	6	11,0	1	7,7
PV	1	2,0	-	-
PSB	2	3,5	1	7,7
PPS	3	5,5	1	7,7
PDT	3	5,5	1	7,7
PP	4	7,5	1	7,7
PFL (DEM)	6	11,0	1	7,7
PSDB	7	13,0	2	15,4
PTB	2	3,5	1	7,7
PRB	1	2,0	-	-
PMN	1	2,0	-	-
PR	1	2,0	-	-
	54	100,0	13	100,0

Posicionamento em relação ao Governo	Representação % - ALEP	Representação % - CCJ
Base aliada *	59,6	61,5
Oposição**	40,4	38,5

* PMDB, PT, PV, PTB, PRB, PMN, PR
 ** PSDB, PFL (DEM na CCJ é aliado) PDT, PSB, PPS
 *** PP na CCJ é aliado e na ALEP é 1/4 oposição
 Fonte: Elaboração própria

Neste sentido identificamos muito mais uma relação entre parlamentares e poder Executivo do que entre parlamentares e partidos, da mesma forma os estudos de Veiga, Tomio e Paula (2008) apontaram nesta direção, ou seja: *“O que acontece, no entanto, é que não há constrangimentos ou incentivos que compelem o parlamentar a seguir o que foi decidido pelo partido. E com frequência a pressão do governo invalida a decisão partidária...”* (VEIGA, TOMIO e PAULA, 2008, p.09).

Esta fragilidade partidária encontrada na legislatura 2003-06 repetiu-se nesta 16ª legislatura, e reforça nosso entendimento de que os partidos políticos não oferecem explicações consistentes para o comportamento dos membros da CCJ paranaense. Até mesmo porque, conforme nossa observação, os deputados se comportaram nesta legislatura da mesma forma que na anterior, autorizando-nos a repetir a afirmação que *“...os parlamentares que não acataram a decisão do partido não sofreram qualquer perda ou constrangimento pela legenda. Por ter acesso direto ao Governador, dispensavam a intervenção do partido”* (VEIGA, TOMIO e PAULA, 2008, p.10).

Feitas essas considerações e acatando a proposta de Veiga, Tomio e Paula (2008), podemos afirmar que a divisão na Assembleia Legislativa do Paraná se dá entre governistas e oposicionistas. Desta forma, é nossa hipótese que as matérias analisadas pela CCJ tomam um aspecto diferenciado no sentido de terem pareceres mais favoráveis por terem sido propostas por parlamentares alinhados ao governo, pelo próprio governo ou por outros órgãos representativos de poder político.

A idéia de considerar a CCJ como arena de maximização eleitoral, ou como um núcleo de cooperação para as trocas legislativas somente adquire consistência

se pudermos comprovar que esta comissão pode funcionar como um centro de irradiação e agregação das políticas paroquialistas dos deputados, aceitando a hipótese de que a arena eleitoral sobrepõe-se à parlamentar e influencia o parecer exarado e a própria decisão da comissão.

Em que pese o estudo de Emerson Cervi (2009) ter constatado que a produção legislativa regionalizada correlaciona-se significativamente com a votação regional dos parlamentares paranaenses, indicando que “...a *produção legislativa segmentada apresenta-se como principal variável explicativa dentre as relacionadas à maior probabilidade de reeleição.*” (CERVI, 2009, p. 175), na CCJ dificilmente os relatores conseguem sinalizar o seu interesse em aprovar estas políticas a seus eleitores. Por outro lado podemos admitir que eles atuem como facilitadores da aprovação destas políticas, auxiliando os autores dos PLs, daí que os membros da CCJ atuam de forma indireta para a distribuição dos benefícios e podem ser considerados como importantes atores no processo legislativo.

Em que pesem essas considerações, resta-nos ainda abordar a questão relativa ao que Ricci e Lemos (2004, p.110) denominam de problemas básicos do paradigma neoinstitucionalista “o da agenda decisória e o do estilo decisório”. Primeiramente cabe-nos anotar que entendemos, na mesma linha que Ribeiral (1998) que a CCJ possui maior relevância para o processo legislativo que as demais comissões permanentes, pois além de ser extremamente produtiva, exerce seu poder terminativo, configurando-se de certa forma como “*um importante veto player institucional num espaço onde os lobbies internos têm maior poder de barganha partidária*” (RIBEIRAL, 1998, p.77).

No processo legislativo paranaense o poder de agenda do presidente da CCJ existe e está caracterizado regimentalmente, porém sofre certas limitações também consagradas regimentalmente, que se constituem nos pedidos de urgência e na formação da Comissão Geral. O capítulo V do regimento interno da ALEP aborda a “urgência” que se constitui na dispensa de exigências regimentais das comissões permanentes, determinando que a proposição que recebeu este pedido seja imediatamente considerada até sua decisão final, tendo seu trâmite alterado conforme o dispõe o regimento interno:

Art. 182. Aprovado pela Assembléia o requerimento de urgência para qualquer proposição, será esta encaminhada da seguinte forma:

I - será concedido o prazo de quarenta e oito horas a cada uma das Comissões Permanentes, após o recebimento pelo Presidente da mesma, que devam opinar a respeito, para que profiram os seus respectivos pareceres;

II - expirados os prazos em apreço, será a proposição incluída na Ordem do Dia, caso haja merecido os pareceres das Comissões Permanentes.

Art. 183. Tratando-se de iniciativa do Poder Executivo objetivando a abertura de crédito, será dispensado o parecer da Comissão de Constituição e Justiça, sendo encaminhada a matéria diretamente à Comissão de Finanças, desde que lhe seja dado o Regime de Urgência.

Como já vimos os deputados também poderão eliminar a análise da CCJ para determinada proposição caso deliberem pela transformação da sessão plenária em Comissão Geral, desde que seja requerida por proposta conjunta de líderes, ou por um terço dos membros da Assembléia e aprovada por maioria dos deputados, onde então ela deliberará sem pareceres das comissões permanentes e de forma absoluta. Fato este que praticamente inexistiu nesta legislatura, pois foram raríssimos os projetos analisados em Comissão Geral.

A ocupação dos cargos na CCJ não pressupõe relação com o reduto eleitoral de seus membros, fato comprovado com o que veremos mais adiante, onde o perfil dos membros dessa comissão é muito mais técnico do que político. Agora um aspecto que não se pode negar é o de que a atuação de um membro na CCJ parece muito mais atender sua condição de aliado ou opositor ao governo do estado do que guardar uma relação direta com seu eleitorado ou com sua capacidade técnica exclusivamente, conforme tentaremos demonstrar. Mesmo que exerça por vezes, uma função de geração de informação e redução de incertezas, proporcionando uma especialização de seus membros, buscando aperfeiçoar seus sistemas de apoio técnico aos seus membros.

Nessa linha de raciocínio ao afirmar que a especialização dos parlamentares que compõem a CCJ é fundamental para garantir a eficiência do processo legislativo, estaríamos desconsiderando qualquer relação entre as decisões dos membros desta comissão com os interesses dos autores dos PLs analisados, uma vez que estaríamos considerando que a CCJ teria uma ação estritamente técnica. Porém esta expertise que pode ser avaliada quanto ao aspecto do histórico

profissional não parece ser o fator determinante para a composição da CCJ paranaense, ao percebermos que dos 67,18% dos seus membros que possuem formação superior, somente 46,15% são formados no curso de Direito, ao passo em que 70% são governistas.

Ora no sistema legislativo paranaense o Executivo somente pode influenciar no trâmite das proposições através da ação de sua base na Assembleia Legislativa, afinal o pedido de urgência não suprime o exame da matéria pelas comissões e a formação da Comissão Geral é prerrogativa dos parlamentares, portanto torna-se estratégico a ocupação dos espaços políticos na Mesa e nas comissões permanentes estratégicas. Nesse contexto percebemos que as comissões tendem a reproduzir as preferências do plenário, principalmente no que concerne à maioria governista que o compõe.

Diferentemente do sistema legislativo federal, no sistema legislativo paranaense o Executivo não pode retirar propostas das comissões via pedido de urgência³⁶, se o desejar fazer só lhe é possível através da ação direta dos parlamentares. Logo, para que o Executivo paranaense exerça influência durante a tramitação legislativa necessitará influenciar na composição das comissões, na escolha de seus presidentes e nas relatorias dos projetos.

Para executar com perfeição sua estratégia, o Executivo lança mão de seus poderes sobre os deputados, ou seja, negocia cargos, verbas e outros benefícios que controla, para manter as posições estratégicas dentro da ALEP sob seu controle. Agindo desta maneira, enfraquece as comissões parlamentares no sentido de que elas ficam comprometidas com estes interesses preponderantes, não conseguindo agir com autonomia e não fazendo valer suas preferências.

Outro aspecto a ser analisado é a questão relativa à distribuição das relatorias, pois se trata de episódio de destaque na execução das tarefas da CCJ, afinal ao relator cabe a tarefa de proferir os pareceres sobre as matérias em discussão, sugerindo sua rejeição ou aprovação, podendo ainda propor substitutivos, respaldando as decisões de plenário. Daí surge outra questão: o

³⁶ Os pedidos de urgência são feitos na tramitação inicial dos projetos e somente aceleram o trâmite não suprimem etapas e a Comissão Geral somente pode ser requerida pelos parlamentares.

relator, por sua função de coletar e divulgar as informações relativas a uma política pública analisada num projeto cumpre uma função de agente informacional da comissão?

Esta escolha das relatorias é atribuição regimental, exclusiva do presidente da CCJ, não tendo qualquer restrição ao número de processos distribuídos individualmente aos relatores e quais processos caberão a cada relator. Portanto, o presidente, que foi escolhido pelos próprios membros da comissão tem o poder absoluto na determinação dos trabalhos da CCJ, donde tentaremos demonstrar que no caso paranaense as preferências do mediano da comissão e do presidente são muito próximas e que a escolha dos relatores obedece a um critério que pode ser explicado pela caracterização do binômio oposição X situação, no interior da comissão.

4.1. Pareceres: critérios de classificação e tipologia dos projetos legislativos.

Importante dizer que os projetos de lei também são apresentados pelos deputados não só para definição de políticas públicas efetivas, mas muitas vezes servem de “mensagem” ao eleitor sendo que ao longo desta 16ª legislatura foram apreciados mais de 2.500 projetos de lei pela ALEP. Portanto se torna necessário definir um critério para a análise do tratamento que estes projetos recebem por parte das comissões, no caso deste estudo, especificamente quais os tipos de projetos que nos auxiliarão a explicar o comportamento da CCJ.

Nosso estudo, por se interessar na explicação para o comportamento específico da CCJ, não pretende dispensar maiores detalhamentos acerca do conteúdo específico dos projetos de lei analisados, não entendemos relevante a discussão acerca da tipificação exaustiva dos tipos de legislação apresentadas em razão de nosso objeto. Perceba-se que para a CCJ, não interessa a discussão dos projetos de lei de utilidade pública, eis que sua análise se restringe à documentação legal e ao tempo de existência dessas associações que pretendem essa titulação,

assim como não explica nada a análise dos vetos no interior da comissão, vez que o relator se manifesta apenas pela sua adequação temporal (como já explicamos).

Nesta linha, podemos afirmar que os projetos de lei que versam sobre utilidade pública, de instituição de datas comemorativas, título honoríficos e denominações de logradouros públicos são “menos relevantes” para a CCJ em razão dos conteúdos de análise em seus pareceres, restritos à verificação documental ou existência de sobreposição de proposições, não havendo como analisar uma adequação legal de seus conteúdos. Outra consideração deve ser feita no que concerne aos projetos de lei autorizatórios, que até o início desta legislatura – 1º semestre de 2007 – eram analisados pela CCJ e após foram considerados inconstitucionais independentemente de suas matérias, sendo transformados automaticamente em indicações legislativas (sem força de lei), devendo ser excluídos portanto de nossa análise.

Restam, portanto, os projetos de lei que versam sobre matérias de natureza fiscal, orçamentária, administrativa, de organização de poderes, de implementação de políticas públicas, de defesa do consumidor, de economia e finanças, educação, cultura, tecnologia..., enfim que definam políticas públicas de um modo geral, estes sim considerados relevantes para nosso estudo.

Partindo desta definição, classificamos os pareceres exarados pela CCJ em duas categorias específicas as quais normativamente denominamos “pareceres menos relevantes”³⁷ e “pareceres mais relevantes”³⁸. Entendemos portanto que esta classificação atende nossas expectativas em identificar o comportamento dos membros da CCJ perante suas análises sobre os projetos mais relevantes, comparando-as em relação às origens autorais destes projetos de lei. Afinal, serão tratadas de maneira diferenciada aquelas proposições encaminhadas pelo próprio legislativo e as encaminhadas por outros Poderes ou órgãos³⁹?

³⁷ Relativos aos pareceres sobre projetos de lei que versam sobre autorizações de doações e cessões de uso, de estadualizações de espaços, declarações de utilidade pública, instituição de datas comemorativas, títulos honoríficos e denominações de logradouros públicos.

³⁸ Relativos aos pareceres sobre os demais projetos de lei.

³⁹ Poder Executivo, Poder Judiciário (Tribunal de Justiça), Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Em relação à relatoria apontaremos o nome do relator, seu partido político e determinamos sua posição política em relação ao governo, além de anotar todos os seus pareceres e o posicionamento da análise prévia, quando efetuada, para comparar se suas decisões seguem algum tipo de padrão que possa ser identificado e até mesmo predito.

Na tabela abaixo estão descritos os quantitativos dos projetos mais relevantes e menos relevantes relatados na CCJ o que nos permite uma observação mais direta da representatividade que cada tipo de projeto exerce perante a comissão:

Tabela 06 – Descritivo das relatorias dos projetos por categoria

Ano	Total de Projetos mais relevantes relatados	Total de Projetos menos relevantes relatados	Total de Projetos mais relevantes relatados pelos oposicionistas	Total de Projetos mais relevantes relatados pelos governistas	Total de Projetos menos relevantes relatados pelos oposicionistas	Total de Projetos menos relevantes relatados pelos governistas
2007	569 66,00%	293 34,00%	226 39,71%	343 60,29%	61 20,81%	232 79,19%
2008	326 62,09%	199 37,91%	112 34,35%	214 65,65%	26 13,07%	173 86,93%
2009	502 68,29%	233 31,71%	159 31,67%	343 68,33%	44 18,88%	189 81,12%
2010	333 63,06%	195 36,94%	120 36,03%	213 63,97%	33 16,92%	162 83,08%
	1730 100,00%	929 100,00%	617 35,66%	1113 64,34%	164 17,65%	756 81,35%

Fonte: Elaboração própria

Os governistas relataram 64,34% dos projetos mais relevantes submetidos à CCJ nesta 16ª legislatura, em que pese os governistas representarem aproximadamente 70% dos membros da comissão, podemos afirmar que a divisão dos trabalhos internos da CCJ seguiu uma lógica onde o posicionamento político em relação ao governo do estado teve preponderância sobre a escolha das relatorias. Mesmo considerando os relatórios efetuados sobre os projetos menos relevantes, onde coube aos governistas a análise de 81,35% deles, temos novamente uma diferença significativa de projetos distribuídos majoritariamente à base de apoio ao

governo. Logicamente que esta análise será mais acurada no decorrer deste capítulo, principalmente no tocante à autoria desses Pls para identificarmos o real comportamento da CCJ, apontando desde já para uma identificação de que a caracterização do posicionamento político dos seus membros é uma variável explicativa de seu comportamento como comissão estratégica, afinal 70,52% de todos dos relatórios produzidos pela CCJ nesta 16ª legislatura são da lavra de relatores governistas.

4.2. Os membros da CCJ: critérios para definição de posicionamento político em relação ao Poder Executivo.

Como já acentuamos é de vital importância para entendermos a forma de atuação da CCJ paranaense a identificação do posicionamento político dos deputados estaduais definindo sua relação com o Executivo, para tanto precisamos explicar a forma que adotamos para a definição deste posicionamento. O trabalho de Oliveira e Miranda (2010) utilizou uma tabela de referência política relacional ao governador Requião, que serviu de base para nossa definição do posicionamento político dos deputados integrantes da CCJ:

Quadro 06 - Composição partidária na ALEP e posicionamento frente ao governo

Partido	Deputados	Posicionamento
PMDB	ADEMIR BIER	Fortemente governista
	ALEXANDRE CURI	Fortemente governista
	ANTONIO ANIBELI	Fortemente governista
	ARTAGÃO JR	Fortemente governista
	BETE PAVIN	Fortemente governista
	CAÍTO QUINTANA	Fortemente governista
	CLEITON KIELSE	Fortemente governista
	DOBRANDINO SILVA	Fortemente governista
	EDSON STRAPASSON	Fortemente governista
	JONAS GUIMARAES	Fortemente governista
	LUIZ CLAUDIO ROMANELLI	Fortemente governista
	LUIZ EDUARDO CHEIDA	Fortemente governista
	MARIO ROQUE*	Independente
	MAURO MORAES *	Fortemente governista
	MOHAMAD ALI HAMZÊ *	Fortemente governista

	NEREU MOURA	Fortemente governista
	RAFAEL GRECA*	Moderadamente governista
	STEPHANES JUNIOR	Moderadamente governista
	TERUO KATO	Fortemente governista
	WALDYR PUGLIESI	Fortemente governista
PSDB	ADEMAR TRAIANO	Oposicionista
	FRANCISCO BUHRER	Fortemente governista
	LUIZ ACCORSI	Fortemente governista
	LUIZ FERNANDES LITRO	Moderadamente governista
	LUIZ MALUCELLI*	Fortemente governista
	LUIZ NISHIMORI	Moderadamente governista
	MILTINHO PUPPIO*	Fortemente governista
	NELSON GARCIA*	Fortemente governista
	RUI HARA*	Oposicionista
	VALDIR ROSSONI	Oposicionista
PT	ELTON WELTER	Fortemente governista
	ENIO VERRI*	Fortemente governista
	LUCIANA RAFAGNIN	Fortemente governista
	PEDRO IVO	Fortemente governista
	PÉRICLES DE MELLO	Fortemente governista
	PROF. LEMOS*	Fortemente governista
	PROF. LUIZAO*	Fortemente governista
	TADEU VENERI	Moderadamente governista
DEM	DURVAL AMARAL	Oposicionista
	ÉLIO RUSCH	Oposicionista
	NELSON JUSTUS	Moderadamente governista
	OSMAR BERTOLDI	Oposicionista
	PLAUTO MIRÓ	Oposicionista
PDT	AUGUSTINHO ZUCCHI	Oposicionista
	EDGAR BUENO*	Oposicionista
	FERNANDO SACANAVACCA	Moderadamente governista
	LUIZ CARLOS MARTINS	Oposicionista
	NEIVO BERALDIN*	Oposicionista
	GERALDO CARTARIO*	Oposicionista
PP	ANTONIO BELINATTI	Oposicionista
	CIDA BORGHETTI	Independente
	DUILO GENARI	Moderadamente Governista
	NEY LEPREVOST	Oposicionista
PPS	ALISSON WANDSCHEER	Moderadamente governista
	DOUGLAS FABRICIO	Oposicionista
	FELIPE LUCAS	Moderadamente governista
	MARCELO RANGEL	Oposicionista
PSB	FERNANDO CARLI FILHO	Moderadamente governista
	RENI PEREIRA	Moderadamente governista
	WILSON QUINTEIRO	Independente
PR	CARLOS SIMÕES	Moderadamente governista
	CHICO NOROESTE	Moderadamente governista
PTB	FABIO CAMARGO	Moderadamente governista
	JOCELITO CANTO	Moderadamente governista
PMN	DR. BATISTA	Fortemente governista
PRB	PASTOR EDSON PRACKZYC	Moderadamente governista
PV	ROSANE FERREIRA	Moderadamente governista

* Deputados que assumiram ou licenciaram-se do cargo durante a legislatura.

Fonte: Oliveira e Miranda (2010).

Para nosso estudo optamos pela classificação de forma simplificada adotando a identificação: “oposição” e “governista” (esta equivalente à situação), baseada nas informações coletadas por Oliveira e Miranda. A classificação pode ser avaliada por nossa posição como observador dessa legislatura uma vez que nossa experiência e convivência diária com os deputados - em razão da atuação na assessoria parlamentar como chefe de gabinete de deputado estadual nesta legislatura - pudemos manter contato diário com os parlamentares ao longo de todo o período de estudo, sem embargo de que alguns posicionamentos tenham sido públicos, no sentido de identificar claramente a suas posições políticas.

Diante disso uma classificação restrita aos deputados membros da CCJ, utilizando o binômio simplificado (oposição X governista), que, como observamos, pouco difere da apresentada por Oliveira e Miranda, com destaque apenas para a classificação do presidente, deputado Durval Amaral, que à frente da CCJ sempre se posicionou como leal ao governo e em relação ao deputado Mauro Moraes que durante o período em que esteve na CCJ pertencia ao PMDB e comportava-se de forma alinhada ao governador Roberto Requião.

Feitas essas considerações, podemos definir o seguinte quadro representativo das forças políticas no interior desta comissão a ser utilizado para fins de análise em nosso trabalho:

Quadro 07 - descritivo do perfil político dos membros da CCJ

Deputado	Partido	Período em que foi membro titular da CCJ	Breve histórico político em relação ao Executivo	Classificação G – governista O – oposição
Ademar Traiano	PSDB	2009/2010	Oposição ao governo do PMDB, sempre com discursos críticos. Substituiu Valdir Rossoni	O
Artagão Jr.	PMDB	2007 – 2010	Leal historicamente ao governador, sempre acompanhando as indicações da liderança do governo.	G
Caito Quintana	PMDB	2007 – 2010	Leal historicamente ao governador Requião, tendo sido seu Secretário de Chefe da Casa Civil.	G
Carlos Simões	PTB	2007	Enquanto deteve seu mandato foi aliado ao governo do PMDB. Foi cassado em 2009.	G
Douglas Fabrício	PPS	2007 – 2010	Oposição sempre atuante contra o governo do PMDB.	O

Duílio Genari	PP	2007 – 2010	Sempre atuou em alinhamento ao governo do PMDB, votando invariavelmente com o bloco governista.	G
Durval Amaral	DEM	2007 – 2010	Apesar de pertencer ao DEM partido de oposição ao governo Requião, o deputado Durval Amaral, posicionou-se sempre ao lado do governo, podendo ser considerado leal ao executivo, tendo inclusive desistido da disputa ao TC em favor do irmão do Governador.	G
Francisco Buhner	PSDB	2007 – 2010	Apesar de pertencer ao PSDB, fazia parte dos chamados “tucanos de bico vermelho” adeptos ao governador Requião e fiéis à bancada governista.	G
Jocelito Canto	PTB	2008 – 2010	Atuou sempre na defesa do governador Requião, votando com a sua base. Substituiu Carlos Simões.	G
Luiz Carlos Martins	PDT	2007 – 2010	Oposição ao governo do PMDB, sem manifestar-se criticamente, mas sempre votando com a oposição.	O
Luiz Cláudio Romanelli	PMDB	2008 – 2010	Leal historicamente ao governador Requião, tendo sido seu Secretário de Estado e líder do governo nesta legislatura. Substituiu Mauro Moraes.	G
Mauro Moraes	PMDB/PSDB	2007	Sempre teve atritos com o governador Requião, mas sempre votou com o partido enquanto esteve na CCJ e vinculado ao PMDB; foi retirado da Comissão de Segurança Pública e deixou o PMDB no ano de 2009, passando a exercer o papel de oposição. Perdeu o mandato por infidelidade partidária por decisão da Justiça Eleitoral em 2010.	G
Nereu Moura	PMDB	2007 – 2010	Leal historicamente ao governador Requião.	G
Prof. Luizão	PT	2007	O PT sempre esteve na base de apoio do governo.	G
Reni Pereira	PSB	2007 – 2010	Oposição ao governo do PMDB, crítico contumaz do governador.	O
Tadeu Veneri	PT	2008 - 2010	Na CCJ sempre se posicionou em defesa dos interesses da base de apoio ao governo. Substituiu Prof. Luizão	G
Valdir Rossoni	PSDB	2007/2008	Oposição sempre atuante contra o governo do PMDB, sendo líder da oposição nos dois primeiros anos da legislatura.	O

Fonte: Elaboração própria

Importante observar que a composição da CCJ, ao longo da legislatura, no aspecto personalista de seus membros sempre foi composta segundo o percentual aproximado de 70% de membros governistas contra 30% de membros oposicionistas, ou seja, dos seus 13 membros titulares, sempre 9 faziam parte da base de apoio ao governador e apenas 4 eram contrários aos interesses governistas, fato este que comprova a forte tendência governista desta comissão, que poderá ser melhor demonstrada através da análise do número de pareceres relatados pelos seus membros, identificados desta forma aqui proposta.

Por outro lado, institucionalmente o presidente, utilizando da liberdade que o regimento interno lhe propicia na distribuição dos processos poderia equilibrar as forças caso assim o desejasse. E por que ao longo da legislatura assim não procedeu, atuando sempre de forma a preservar a distribuição dos trabalhos seguindo esta proporção a favor dos interesses do Executivo? É o que pretendemos esclarecer no decorrer deste capítulo.

Outra identificação necessária foi a caracterização do posicionamento partidário em relação ao governo do estado, e neste aspecto em particular utilizamos a proposta de Miranda (2009) apresentada no trabalho monográfico de Roberta Picussa (2010) que assim definiu a situação na ALEP durante a 16ª legislatura:

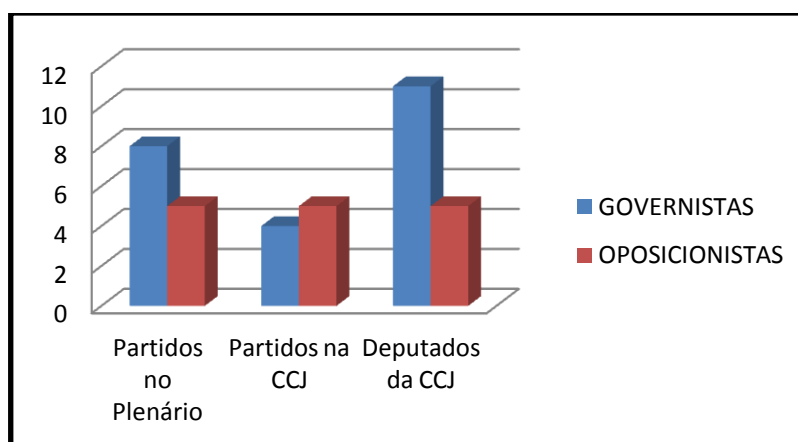
Quadro 08: espectro ideológico e posicionamento frente ao governo Requião dos partidos no Paraná na 16ª Legislatura:

Partido	Espectro ideológico	Posição frente o governo
DEM	Direita	Oposição
PDT	Esquerda	Oposição
PMDB	Esquerda	Situação
PMN	Direita	Situação
PP	Direita	Oposição
PPS	Centro	Oposição
PR	Direita	Situação
PRB	Direita	Situação
PSB	Centro	Oposição
PSDB	Centro	Situação e Oposição
PT	Esquerda	Situação
PTB	Direita	Situação
PV	Centro	Situação

Fonte: Miranda (2009)

Tal caracterização, comparada com o posicionamento individual de cada parlamentar, demonstra o comportamento personalista dos deputados paranaenses, assim como constatado em outros trabalhos (CERVI, 2009; VEIGA, TOMIO e PAULA, 2008), onde fica clara a atuação preponderantemente de forma individualizada e não partidária, na qual os parlamentares guiam suas ações no sentido de satisfazer seus próprios interesses. Vale observar que adotamos a classificação do posicionamento partidário proposta por Miranda, apenas alterando o posicionamento do PSDB para oposicionista, por ter se comportado partidariamente desta forma, em que pese ter tido um de seus deputados nomeados como Secretário de Estado, o deputado Nereu Moura. E do PP para situacionista, pois partidariamente se posicionou em todos as votações de interesse do Executivo a seu favor, embora sempre discursando que seus filiados estariam liberados nas votações. Neste diapasão teremos a seguinte base de comparação:

Gráfico 02 – Comparação entre a composição política partidária em relação ao plenário e pessoal na CCJ



Fonte: Elaboração própria.

É evidente que o comportamento dos deputados paranaenses não segue a lógica partidária, pois basta observarmos a composição partidária da CCJ, onde teríamos maioria oposicionista se considerássemos o posicionamento partidário, quando em verdade tivemos um comportamento individual majoritariamente governista nesta comissão. Por isso refutamos a teoria partidária e excluímos a variável partido político, como explicação para o comportamento dos membros da CCJ nesta legislatura analisada.

Parece-nos muito mais útil para nossos objetivos utilizarmos a variável “posicionamento político em relação ao governo” como explicativa neste caso, pois o comportamento dos membros da CCJ encontra muito mais lógica se estudado com base nesta linha de raciocínio, conforme teremos a oportunidade de perceber no decorrer deste trabalho.

4.3. A presidência da CCJ: controle e distribuição dos trabalhos internos.

Assim como todas as presidências das comissões legislativas, a da CCJ possui certas prerrogativas regimentais que caracterizam o presidente como a figura mais importante no cenário do processo legislativo. Afinal toda a concentração de poderes decisórios para a definição da agenda política e para a escolha das relatorias, encontra-se convergente na pessoa do presidente.

A ele compete por normativa regimental, dentre outras funções as de: (i) convocar a reunião da comissão todas as vezes que julgar necessário, ou sempre que for solicitado por qualquer de seus membros, devendo anunciá-la com antecedência de pelo menos vinte e quatro horas; (ii) presidir todas as reuniões e dirigir os trabalhos, designando relatores, distribuindo a matéria, regulando os debates, promovendo a publicação das atas, suspendendo os trabalhos, quando julgar necessário e resolvendo, de acordo com o regimento, todas as questões de ordem; (iii) usar do voto de qualidade no caso de empate da votação; (iv) avocar os projetos de lei que desejar relatar.

Portanto percebe-se que institucionalmente o presidente da CCJ tem plenos poderes sobre a comissão, sendo ator central no cenário político, devendo ser considerado como “posto chave” do legislativo estadual. Apesar do presidente só votar quando houver empate nas discussões⁴⁰, é ele quem decide sobre a agenda da Comissão e também escolhe livremente a relatoria para os projetos a serem

⁴⁰ Possui o denominado voto de qualidade (Art. 42, V do Regimento Interno da ALEP).

discutidos⁴¹, podendo inclusive avocar para si o direito de relatar qual projeto desejar.

Sendo posto chave, obviamente que a disputa pela presidência da CCJ pode revelar-nos muito sobre as reais funções que ela desempenha no cenário político estadual, por exemplo: seria possível entendermos que o presidente orienta a comissão para a aprovação de políticas distributivistas? Num primeiro momento parece-nos que não, vez que a CCJ não possui poderes regimentais para aprovação específica de políticas distributivistas, possui sim o poder de análise técnica para deliberar sobre a constitucionalidade ou não da matéria em análise. Todavia esta análise que também num primeiro momento pode parecer estritamente técnica pode ser utilizada politicamente, onde o parecer do relator torna-se fundamento para a decisão dos membros da comissão.

Explica-se: o presidente ao ter o poder de escolha das relatorias, pode, tendo conhecimento antecipado do resultado da análise prévia, escolher um relator que se contraponha ao entendimento expresso nesta análise elaborada por profissionais especializados, para elaborar um parecer divergente que melhor atenda aos interesses em jogo. E quais seriam esses interesses? Justamente a resposta a esta pergunta é que buscaremos nos próximos capítulos, onde estudaremos o comportamento específico dos relatores, neste momento pretendemos apenas delinear os poderes e forma de atuação do presidente da CCJ.

Por outro lado, para que o presidente exerça uma função de colaborador informacional, necessitaria agir de forma a reduzir as incertezas, incentivando a especialização dos relatores na própria distribuição dos projetos por áreas de interesse e afinidade técnica. Porém a norma da “senhoridade” que garantiria a presidência ao membro do partido majoritário mais antigo na comissão, apontando para um incentivo à especialização, não foi seguida no caso da CCJ paranaense. E dificilmente conseguiremos enumerar os incentivos institucionais aos parlamentares que favoreçam esta especialização, a não ser a instituição da análise prévia, que reduz as incertezas e aponta para um ganho de tempo que contribui sobremaneira na análise dos relatores.

⁴¹ Art. 42, II do Regimento Interno da ALEP.

Tanto a versão distributivista quanto a informacional possuem apelos teóricos que podem explicar algumas decisões da CCJ, pois ao se definir, por exemplo, que um parlamentar relatará todos os projetos relativos a matérias fiscais, está incentivando a especialização e melhor informando aos demais membros que sabem da capacidade específica deste relator para o assunto que discorre. Por outro lado ao definir que um membro da comissão, relacionado diretamente a um setor da sociedade, relatará todos os processos de interesse deste setor, que justamente lhe proporciona sustentabilidade eleitoral, está agindo de forma a garantir o interesse eleitoral individual deste deputado.

A questão, porém, está em verificarmos o comportamento dominante da comissão e qual é o interesse que se sobrepõe. Nossa hipótese é que os interesses do Executivo sempre se sobreporão à especialização ou ao interesse individual dos parlamentares, que assim agirão com o único intuito de preservar os benefícios conquistados em razão da sua adesão à base de apoio parlamentar do governo.

Em relação especificamente ao caso da escolha do presidente, parece-nos razoável deduzir que o partido com o maior número de membros – PMDB -, sendo o partido do governador do estado (que possui maioria dentro da comissão) iria escolher dentre seus filiados, o presidente da CCJ. Tendo ainda mais um detalhe: o membro da CCJ pertencente ao PMDB, mais antigo na Casa e na comissão, já tendo inclusive sido seu presidente em outra legislatura, é o deputado Caíto Quintana, que parecia perfeito para o cargo. Porém a comissão elege o deputado do partido DEM, deputado Durval Amaral, como seu presidente, o que explica essa decisão?

Num primeiro momento, os mais desavisados poderiam deduzir que a CCJ da ALEP age com independência e escolheu seu presidente dentro de critérios próprios que mereceriam um estudo específico. Ocorre que o que de fato aconteceu foi que a presidência da CCJ foi concedida ao deputado Durval Amaral por decisão dos deputados, que após uma cisão na base do governo, atenderam um apelo do deputado Alexandre Curi, principal articulador do governador Requião na assembléia, como parte de um acordo de divisão de poderes internos, sem contudo, divergirem sobre o apoio ao Executivo. Não só a presidência da CCJ foi concedida a um deputado eleito pelo partido DEM, mas também a própria presidência da ALEP,

ocupada nesta legislatura pelo deputado Nelson Justus. Como explicar a confiança do governador e do próprio partido PMDB que este acordo de cooperação seria respeitado por um deputado pertencente a um partido que continha um discurso oposicionista e assim tinha se comportado durante as eleições?

Primeiramente temos que relembrar o comportamento personalista dos deputados paranaenses e neste aspecto em particular, a teoria que melhor explica o comportamento adotado pelo Executivo nesta legislatura é o conceito desenvolvido por Gustavo Muller (2005) que atribui ao parlamentar um comportamento escorado no conceito de “lealdade política”:

É importante salientar que a perspectiva adotada para o termo *lealdade política* difere daquela assumida para o termo fidelidade partidária. Este último pode ser visto como um conceito que, de modo geral, é utilizado para mensurar a *disciplina partidária*, a partir de votações nas quais os votos dos deputados seguem a orientação do líder do partido, atribuindo aos mesmos graus diferenciados de *fidelidade partidária*. Embora válido como instrumento de análise da composição das comissões, a *fidelidade partidária* somente pode ser mensurada no decorrer de cada legislatura, portanto, não capta os critérios observados quando do recrutamento para as comissões na fase inicial das legislaturas (MÜLLER, 2005, p. 371).

Neste sentido o conhecimento da trajetória político-partidária de um deputado seria um fator importante para a definição de sua confiabilidade na ocupação de cargos chave no legislativo. No caso, um parlamentar que tenha sido filiado a diversos partidos políticos, porém tenha permanecido num mesmo bloco ideológico, ou tenha um histórico de bons serviços prestados a este bloco, pode ser mais “confiável” do que um deputado com trajetória política não aderente a um determinado bloco ideológico. Logo um deputado que mantenha sua linha ideológica ao longo de sua história política, dentro de um comportamento lógico e racional pode ser considerado mais leal aos interesses de quem necessite o indicar a uma posição estratégica no parlamento.

Portanto ao verificarmos a história política do deputado Durval Amaral identificamos alguns aspectos relevantes: (i) está na quinta legislatura; (ii) nas duas

primeiras pertencia ao PMDB; (iii) saiu do PMDB por ter se negado a assinar a CPI da industrialização em 1997 e rompe com o governo de Requião. O início da carreira política do deputado Durval Amaral deu-se junto ao PMDB, quando foi eleito vice-prefeito e vereador em Cambé-PR e marcou sua carreira política pela coerência em seu comportamento político.

Mesmo tendo rompido com o governador Roberto Requião em 1997, agora nesta legislatura recebe o aval do governador para ser o presidente da CCJ, com a interferência dos deputados Anibelli, Nereu Moura e Alexandre Curi, e a única referência que temos é a desta ligação histórica com o partido do governador, e seu histórico de coerência política e respeitabilidade no cenário político estadual, e que agora parece servir de base para a confiança, onde podemos dizer que a lealdade política é a única variável que pode explicar esta decisão. Pois pressupomos que o deputado mais confiável, dentro do espectro dos partidos que não compunham a base de apoio ao governador, era o deputado Durval Amaral, cujo perfil se adaptava à CCJ e garantia considerável segurança à estratégia implementada pelo Executivo no preenchimento dos postos-chave no legislativo.

Em entrevista a nós concedida durante a pesquisa, Durval Amaral apontou ainda os seguintes fatores que o levaram a assumir a presidência de uma Comissão estratégica para o Executivo como é o caso da CCJ, apesar de pertencer a uma legenda de oposição: (i) cisão na base governista e ausência de um candidato consensual do Executivo; (ii) a *expertise* ocupada pelo próprio deputado ao longo de sua trajetória assim como suas qualificações profissionais no campo da advocacia; (iii) sua postura política de estar aberto a negociações com o chefe do Executivo e não apenas de fazer uma “oposição negativa” ao governador. Nas palavras de Durval assim definiu os principais fatores que contribuíram para sua eleição a presidente da CCJ:

“Foi uma somatória, claro que a questão da experiência, eu acho que esse espírito assim conciliador que tem marcado e pautado sempre a minha atuação legislativa, essa postura de não fazer política com o fígado, assim sem retaliação, sem revanchismo, mesmo sendo um deputado de oposição acabei sendo presidente da CCJ, então certamente se tivesse uma posição de raiva ou de revanche ou de revanchismo ou de retaliação eu não conseguiria ter galgado esse posto importante dentro do parlamento. Então acredito que é necessário uma série de fatores, a própria formação jurídica,

essa experiência acumulada como presidente da comissão de finanças, como relator do orçamento por muitos anos, a experiência anterior como secretário de estado, enfim e essa característica nossa mesmo que é do diálogo, do entendimento, da conciliação, certamente propiciaram a CCJ um diferencial dentro da ALEP.”

Como já vimos, são os relatores quem informam em seus pareceres sobre a constitucionalidade ou não dos projetos sob suas responsabilidades⁴², podendo os demais membros concordar ou não com estes pareceres, afinal a qualquer dos membros da comissão que não se sentir suficientemente esclarecido sobre a matéria ou discordando do parecer do relator, será concedida vista da proposição, pelo prazo improrrogável de três dias e, sobre ela poderá emitir voto em separado, por escrito, se assim o desejar⁴³. Cabe ao relator em seu parecer, sugerir a aprovação ou a rejeição dos textos analisados podendo ainda, a seu critério, emendar ou apresentar substitutivos ao texto destes projetos. Existe ainda outra possibilidade que é a incorporação de alguma sugestão de outro membro da Comissão ao projeto analisado.

Fabiano Santos e Acir Almeida já constataram a importância do relator no âmbito das Comissões no Congresso Nacional, denominando-o inclusive de “*advisor ad hoc*” dos seus pares, ao considerá-lo como um agente informacional da comissão, cuja função consiste na coleta e divulgação de informação sobre as consequências de uma política pública específica:

Ao invés de poderes formais, argumentamos que o relator tem um poder de fato, e que este consiste na possibilidade de fazer uso estratégico de informação que é cara para o mediano da comissão. A função do relator é, a nosso ver, informacional – ele é uma espécie de *advisor ad hoc* dos seus pares (SANTOS & ALMEIDA, 2005, p. 725).

Sendo um ator estratégico no aspecto intra-comissão, a decisão de quem irá relatar qual projeto assume mais importância ainda, pois o relatório em consonância

⁴² Art. 33... §2º do Regimento Interno da ALEP.

⁴³ Art. 51... §§6º, 7º e 8º do Regimento Interno da ALEP.

com os interesses da comissão diminuem os custos na comissão, agilizando o trabalho e propiciando os resultados esperados, afinal caso um relatório seja rejeitado, será designado outro relator para novo parecer, o que ocasionará desgaste político e maior morosidade dos trabalhos.

O membro da comissão a que for distribuída qualquer matéria terá o prazo de dez dias para apresentação de seu parecer escrito, sendo que o presidente da comissão poderá, com requerimento fundamentado do relator, prorrogar por mais cinco dias o prazo estabelecido regimentalmente. Esgotado este prazo regimental, sem que o relator tenha apresentado parecer, o presidente poderá designar novo relator, ao qual o processo deverá ser entregue imediatamente, oportunidade em que apresentado o parecer, será lido ou dispensada a sua leitura, e, se estiver impresso, será o mesmo posto em discussão pelo prazo que o presidente julgar necessário. Relembremos nesta distribuição dos trabalhos couberam aos membros pertencentes ao grupo de oposição ao governo do estado a análise de 781 PLs, significando 29,48% do total de proposições analisadas pela CCJ.

4.4. Distribuição das relatorias e posicionamento político em relação aos poderes: Executivo e Judiciário e ao Ministério Público e Tribunal de Contas.

Como mencionamos, o estudo da distribuição das relatorias pode explicar como o trabalho da CCJ foi executado nesta legislatura, inicialmente entendemos fundamental para que nossa análise possa ser eficaz a divisão dos projetos de lei analisados nesta legislatura em dois tipos e também a identificação dos membros da CCJ em duas classes, portanto diferenciaremos os projetos de lei em “mais relevantes” e “menos relevantes” e os deputados em “oposicionistas” e “governistas”. Efetuaremos o cruzamento destas variáveis para explicar o comportamento da comissão e identificar, através da análise das autorias dos projetos, os interesses em jogo e a forma de tratamento destinado a cada PL.

Nossa hipótese é a de que os projetos de interesse do Executivo e que possam refletir em benefícios sempre serão relatados por membros governistas, independentemente de qualquer outro critério de seleção. Para confirmarmos esta hipótese tabulamos os dados adotando o critério acima mencionado, ou seja, diferenciando os projetos nas duas categorias propostas e ainda comparados através da variável “origem do PL”, identificando os apresentados pelo Executivo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas.

Nesta 16ª legislatura a CCJ analisou um total de 2.650 projetos de lei, sendo que aos relatores pertencentes ao grupo governista coube a análise de 70,52% destes PLs, enquanto que aos oposicionistas foram distribuídos apenas 29,48% deles. Percebe-se, portanto, que a diferença em favor dos governistas é perceptível e se repete ao separarmos os PLs em razão de sua relevância⁴⁴, onde os governistas relataram 64,33% PLs mais relevantes, contra 35,67% de relatórios efetuados pelos oposicionistas.

Quadro 09 - Quantitativo dos pareceres por relatores e relevância dos projetos

Pareceres Totais Exarados		Pareceres sobre projetos mais relevantes	
Relator	Quantidade de Pareceres	Relator	Quantidade de Pareceres
DEPUTADO ADEMAR TRAIANO	68	DEPUTADO ADEMAR TRAIANO	39
DEPUTADO ARTAGÃO JUNIOR	367	DEPUTADO ARTAGÃO JUNIOR	229
DEPUTADO CÁITO QUINTANA	108	DEPUTADO CÁITO QUINTANA	208
DEPUTADO CARLOS SIMÕES	72	DEPUTADO CARLOS SIMÕES	154
DEPUTADO DOUGLAS FABRÍCIO	194	DEPUTADO DOUGLAS FABRÍCIO	122
DEPUTADO DUÍLIO GENARI	410	DEPUTADO FRANCISCO BÜHRER	90
DEPUTADO FRANCISCO BÜHRER	130	DEPUTADO JOCELITO CANTO	05
DEPUTADO JOCELITO CANTO	22	DEPUTADO LUIZ CLÁUDIO ROMANELLI	90
DEPUTADO LUIZ CLÁUDIO ROMANELLI	94	DEPUTADO LUIZ CARLOS MARTINS	192
DEPUTADO LUIZ CARLOS MARTINS	288	DEPUTADO MAURO MORAES	43
DEPUTADO MAURO MORAES	72	DEPUTADO NEREU MOURA	170
DEPUTADO NEREU MOURA	245	DEPUTADO PROFESSOR LUIZÃO	32
DEPUTADO PROFESSOR LUIZÃO	43	DEPUTADO RENI PEREIRA	197
DEPUTADO RENI PEREIRA	281	DEPUTADO TADEU VENERI	101
DEPUTADO TADEU VENERI	173	DEPUTADO VALDIR ROSSONI	57
DEPUTADO VALDIR ROSSONI	83		
DEPUTADOS DA BASE DO GOVERNO	1869	DEPUTADOS DA BASE DO GOVERNO	1113
DEPUTADOS DA OPOSIÇÃO	781	DEPUTADOS DA OPOSIÇÃO	617

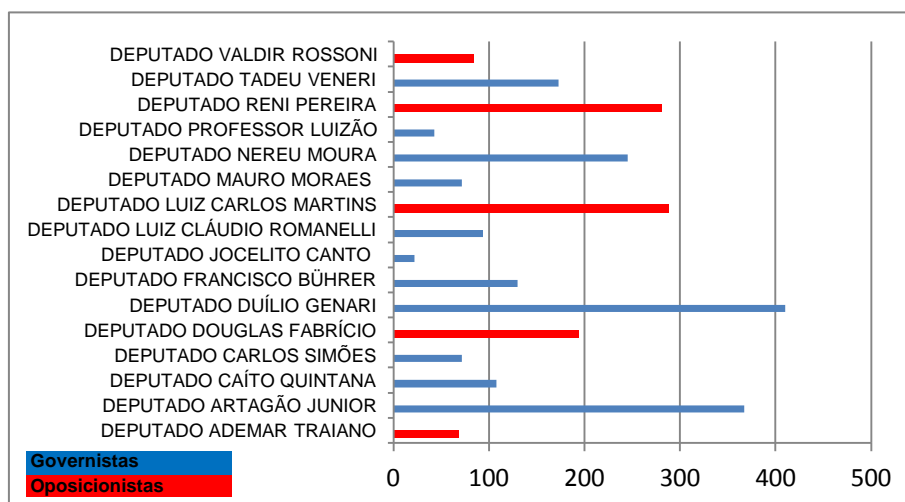
⁴⁴ Critério explicado no capítulo 4.

Pareceres menos relevantes		Pareceres sobre projetos de iniciativa de outros Poderes / Órgãos	
Relator	Quantidade de Pareceres	Relator	Quantidade de Pareceres
DEPUTADO ADEMAR TRAIANO	07	DEPUTADO ADEMAR TRAIANO	05
DEPUTADO ARTAGÃO JUNIOR	47	DEPUTADO ARTAGÃO JUNIOR	33
DEPUTADO CAÍTO QUINTANA	28	DEPUTADO CAÍTO QUINTANA	117
DEPUTADO CARLOS SIMÕES	33	DEPUTADO CARLOS SIMÕES	5
DEPUTADO DOUGLAS FABRÍCIO	19	DEPUTADO DOUGLAS FABRÍCIO	14
DEPUTADO DUÍLIO GENARI	616	DEPUTADO LUIZ CARLOS MARTINS	42
DEPUTADO FRANCISCO BÜHRER	05	DEPUTADO LUIZ CLAUDIO ROMANELLI	33
DEPUTADO JOCELITO CANTO	09	DEPUTADO MAURO MORAES	5
DEPUTADO LUIZ CARLOS MARTINS	75	DEPUTADO NEREU MOURA	94
DEPUTADO LUIZ CLAUDIO ROMANELLI	19	DEPUTADO RENI PEREIRA	42
DEPUTADO MAURO MORAES	09	DEPUTADO TADEU VENERI	23
DEPUTADO NEREU MOURA	09	DEPUTADO VALDIR ROSSONI	09
DEPUTADO RENI PEREIRA	28		
DEPUTADO TADEU VENERI	23		
DEPUTADO VALDIR ROSSONI	02		
DEPUTADOS DA BASE DO GOVERNO	756	DEPUTADOS DA BASE DO GOVERNO	309
DEPUTADOS DA OPOSIÇÃO	164	DEPUTADOS DA OPOSIÇÃO	113

Fonte: Elaboração própria

A composição da CCJ como já observamos, também é favorável ao governo, afinal, sendo que dos 13 membros titulares que a compõe, 8 pertencem ao grupo de sustentação ao governador enquanto que 5 pertencem ao grupo de oposição. De maneira geral assim foram distribuídos os PLs individualmente:

Gráfico 03 – Distribuição dos pareceres por relatores



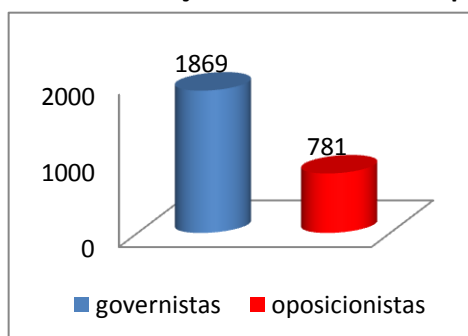
Fonte: Elaboração própria

Na análise do gráfico acima percebemos que alguns poucos deputados receberam mais de 200 processos para relatar nesta 16ª legislatura, e dentre estes dois oposicionistas, Reni Pereira e Luiz Carlos Martins, destacando que ao deputado Luiz Carlos Martins, deste total couberam-lhe 75 menos relevantes. Dentre os governistas, cabe esclarecer que ao deputado Duílio Genari foram distribuídos mais PLs, porém praticamente todos os seus relatórios versaram sobre utilidade pública de entidades. Houve na CCJ a estipulação de que este tipo de PL seria relatado preferencialmente pelo deputado Duílio, sendo que sua análise limita-se à conferência de documentação exigida e da inexistência de outra lei declaratória anterior, daí a explicação para o alto número de relatórios deste deputado.

Numa observação inicial a distribuição dos pareceres obedeceu à mesma proporção da distribuição política dos membros da Comissão; porém outra variável bastante relevante a ser analisada é a comparação entre esta distribuição e a origem dos projetos apresentados, afinal os dados encontrados servirão para firmarmos nosso convencimento acerca da existência ou não de alguma estratégia racional da escolha da relatoria, aparecendo como definidora de uma ação racionalmente dirigida do presidente da Comissão, até mesmo pela questão de sua manutenção no cargo.

Diante dos dados encontrados, podemos inferir que existe uma distribuição proporcional dos pareceres aos membros da CCJ considerando a posição política, o que aponta para uma atuação estratégica do presidente da Comissão com vistas à sua manutenção no cargo e não somente na eficiência do funcionamento da CCJ paranaense, ao menos nessa dimensão do processo decisório da CCJ.

Gráfico 04 – Distribuição das relatorias dos projetos.



Fonte: Elaboração Própria.

Analisando especificamente a distribuição dos pareceres relativos aos projetos de lei encaminhados por outros Poderes/Órgãos, em especial pelo Executivo, tentaremos identificar a forma como estes PLs são distribuídos aos relatores, afinal a análise destes projetos afeta diretamente os interesses do Executivo, podendo definir o comportamento estratégico dos atores políticos analisados neste trabalho.

Neste sentido, seria importante analisar o comportamento da CCJ em relação aos projetos de lei encaminhados pelos poderes estabelecidos, focando nosso estudo no relacionamento com o Executivo e a partir deste ponto comparativamente ao poder Judiciário. Num segundo momento compararemos os resultados obtidos com as relatorias designadas para manifestarem-se sobre os PLs apresentados pelo presidente do Tribunal de Contas e pelo Procurador Geral da Justiça, representante máximo do Ministério Público estadual. Após realizada esta análise identificaremos o percentual de aprovação destes projetos comparativamente aos demais projetos considerados “mais relevantes”, para então podermos concluir se há ou não tratamento específico para estes tipos de PLs.

Caso nossa hipótese se confirme os projetos de lei apresentados pelo Executivo terão um maior número de aprovação na comissão e serão relatados por membros pertencentes ao grupo de sustentação ao governo. Enquanto que os projetos de lei apresentados pelas demais instituições estudadas neste capítulo serviriam como uma espécie de “moeda de troca” do presidente da CCJ, ou seja, uma vez que os PLs apresentados pelo Executivo seriam praticamente todos relatados por governistas, o presidente da comissão poderia “compensar” os membros oposicionistas ao dispor destes outros projetos relevantes e que possam ser de interesse dos parlamentares, para distribuir suas relatorias entre os membros oposicionistas ao governo do estado, assegurando a tranquilidade no interior da comissão.

A tabela apresentada a seguir procurou separar as relatorias designadas por ano na legislatura, associando-as aos proponentes dos PLs, então separamos os blocos: governista e oposicionista, para melhor visualização da distribuição dos trabalhos internos da CCJ, nesta 16ª legislatura:

Tabela 07 – Descritivo das relatorias dos projetos de iniciativa dos poderes Executivo e Judiciário.

	RELATOR	ANO				TOTAL	
		2007	2008	2009	2010		
EXECUTIVO	Nereu Moura	15	12	26	14	67 31,90%	Governistas
	Caíto Quintana	02	05	05	03	15 7,14%	
	Luis Claudio Romanelli	-	06	40	14	60 28,57%	
	Artagão Junior	04	05	07	08	24 11,43%	
	Professor Luizão	04	-	-	-	04 1,90%	
	Tadeu Veneri	-	01	11	01	13 6,19%	
	Carlos Simões	01	01	-	-	02 0,95%	
	Mauro Moraes	04	-	-	-	04 1,90%	
	Duílio Genari	01	-	02	01	04 1,90%	
	Francisco Buhner	-	-	07	01	08 3,81%	
	Jocelito Canto	-	-	06	03	09 4,29%	
						210 79,85%	Oposicionistas
	Reni Pereira	06	06	06	07	25 47,17%	
	Luiz Carlos Martins	01	-	06	01	08 15,09%	
	Douglas Fabrício	02	02	07	01	12 22,64%	
	Valdir Rossoni	01	02	-	-	03 5,66%	
	Ademar Traiano	-	-	03	02	05 9,43%	
JUDICIÁRIO						53 20,15%	Governistas
	Nereu Moura	-	05	01	01	07 18,92%	
	Caíto Quintana	02	13	02	02	19 51,35%	
	Luis Claudio Romanelli	-	-	03	04	07 18,92%	
	Artagão Junior	-	01	-	-	01 2,70%	
	Tadeu Veneri	-	03	-	-	03 8,11%	
						37 71,15%	Oposicionistas
	Reni Pereira	01	03	01	03	08 53,33%	
	Luiz Carlos Martins	-	04	-	-	04 26,67%	
	Douglas Fabrício	-	-	-	01	01 6,67%	
	Valdir Rossoni	02	-	-	-	02 13,33%	
						15 28,85%	

Fonte: Elaboração própria.

Perceba-se que os resultados encontrados não confirmam nossa hipótese, afinal os trabalhos foram divididos em relação ao Executivo na proporção aproximada de 80% do trabalho destinado aos relatores governistas contra 20%

destinados aos oposicionistas. Esta proporção encontrada difere radicalmente da proporção geral encontrada para os projetos relevantes (64,33% contra 35,67%) sendo amplamente favorável aos relatores governistas. Aprofundando um pouco mais a análise, percebemos que aos deputados mais “fortemente governistas”⁴⁵, foram destinados mais de 86% dos PLs analisados pelos governistas, enquanto que entre os oposicionistas, o deputado Reni Pereira foi o que mais relatou PLs, ficando com mais de 47% dos relatórios. Seria este resultado indicativo de uma especialização ocorrida na comissão? Ou seriam estes deputados mais leais ao governador, mesmo no caso dos oposicionistas?

Perceba-se que a classificação proposta por Oliveira e Miranda⁴⁶ aponta o deputado Reni Pereira como “moderadamente governista”, nós o definimos na CCJ como “oposicionista”, pois ele assim se considerava em seus discursos⁴⁷ e muitas vezes solicitou vistas dos PLs de interesse do Executivo, relatados por governistas, retardando seu andamento. Por isso não o consideramos como um deputado fortemente tendente a algum lado. Podemos afirmar que se enquadra, enquanto membro da CCJ, muito mais no perfil dos deputados leais a uma determinada linha política, tendo sido sempre filiado ao PSB, estando na sua 2ª legislatura como deputado estadual, e oposicionista em relação ao governo do estado.

Também precisamos ressaltar que no ano de 2009 foram apresentados um grande número de projetos de lei onde o Executivo propunha a doação de imóveis a determinados municípios, esta ação foi de caráter muito mais administrativo - para regularizar diversas situações que de fato já ocorriam (onde espaços públicos estaduais já eram utilizados há tempos por próprios municipais) – do que de caráter político, sendo que estes PLs foram praticamente todos direcionados a um único relator, no caso o deputado Romanelli, provavelmente por comum acordo interno da CCJ.

⁴⁵ Consideramos os deputados indicados como “fortemente governistas” na análise de Oliveira e Miranda (2010), são eles: Artagão Junior, Caíto Quintana, Francisco Buhrer, Prof. Luizão, Mauro Moraes e Luis Cláudio Romanelli.

⁴⁶ Esta tabela está apresentada no próximo capítulo, onde também apresentamos o perfil dos membros da CCJ de forma mais detalhada.

⁴⁷ Fez inúmeros discursos contundentes contra o governador do estado e seus secretários.

Diante dos resultados encontrados, não há como considerar que não houve uma estratégia racional para a distribuição das relatorias pelo presidente da CCJ, em verdade, podemos afirmar que o presidente da CCJ cuidou ao definir uma estratégia de trabalho, porém a “barganha” por nós idealizada não se confirmou ao menos num primeiro momento. Identificamos que houve uma seleção dos projetos de interesse do Executivo, afinal foram distribuídos de forma significativamente majoritária aos membros governistas.

A cota destinada aos oposicionistas teve praticamente a metade dos projetos distribuídos ao deputado Reni Pereira, que apesar de ser considerado especialista em assuntos fiscais e tributários⁴⁸, não pode ser considerado um oposicionista radical, como já vimos. Neste aspecto em especial, constatamos que a maioria absoluta dos PLs destinados ao deputado Reni Pereira versavam sobre matéria fiscal ou tributária, então seria possível inferir que houve um critério de especialização na seleção deste deputado? Neste mister assim se manifestou o deputado Durval Amaral quando lhe perguntamos se havia a preferência por deputados “especialistas”, como no caso do deputado Reni Pereira:

“...Então você colocou com propriedade o deputado Reni Pereira é um auditor fiscal acostumado às lides tributárias então não obrigatoriamente mas no mais das vezes ele acabava recebendo os projetos inerentes à questão tributária, por exemplo o deputado Mauro Moraes que enquanto esteve na CCJ... os projetos na área de segurança pública, na maioria das vezes ia para o deputado Mauro Moraes, o deputado Caíto Quintana, que é uma pessoa muito ligada e conhecedor profundo do Código de Organização e Divisão Judiciária do Paraná... então as questões atinentes ao Tribunal de Justiça acabavam sendo encaminhadas ao deputado Caíto, o deputado Nereu... as questões nos projetos vinculados ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas, porque teve um envolvimento direto na própria lei orgânica do Tribunal de Contas. Então os deputados também vão se aprofundando nos temas, se especializando nos temas e isto facilita inclusive o entendimento e o próprio grau de confiança dos demais deputados quando sabem que aquela matéria está sendo relatada por alguém que é conhecedor da matéria.”

⁴⁸ Formado em Filosofia pela UFPR e em Direito pela UNIFOZ. Especialista em Direito Tributário pelas Faculdades Integradas Curitiba. Em 1995 licenciou-se do Ministério da Justiça para assumir a função de auditor fiscal na Agência de Rendas de Foz do Iguaçu, cidade onde reside.

Parece-nos possível concluir que o primeiro critério adotado pelo presidente da CCJ para a distribuição dos relatórios foi, sem dúvida, a confiabilidade que o Executivo destinava aos relatores, logo membros situacionistas possuíam preferência no relatório destes PLs. Entretanto a maior afinidade com determinados temas tratados pelos PLs pode ser considerado como um segundo critério de distribuição, pois se estaria assegurando a qualidade e confiabilidade da informação que seria transmitida ao plenário.

Esta afirmação pressupõe um raciocínio estratégico desenvolvido pelo presidente da CCJ, onde num primeiro critério de escolha destinou os relatórios dos PLs que julgou ter maior importância estratégica para o Executivo aos membros da comissão que mais se aproximavam da linha ideológica do governador do estado, ou seja, aos mais leais politicamente, minimizando desta forma os riscos de perda de controle sobre os resultados esperados (MÜLLER, 2005). Após procurou, dentre estes membros os que garantiriam maior qualidade na informação transmitida em seus relatórios. No caso em que destinou PLs relevantes a membros opositores não deixou de considerar a lealdade destes membros à sua ideologia e conduta parlamentar confiável.

Esta necessidade de bem informar os relatórios pode ser relacionada com as características identificadas pela teoria informacional na interação entre o relator e o legislador mediano da comissão, assim descrita por Fabiano Santos e Acir Almeida ao estudarem a seleção de relatores na Câmara dos Deputados, que nos auxilia em nosso estudo:

- (...) 1) O legislador mediano de uma comissão recebe uma proposta de política pública para aprovação cujas conseqüências não conhece com certeza;
- 2) O presidente da comissão seleciona um dos seus membros para relatar o projeto, i.e., para coletar informação a respeito das conseqüências da política proposta e recomendar uma decisão ao mediano da comissão. A qualidade da informação coletada pelo relator é uma função crescente do seu esforço, que não pode ser observado pelo legislador mediano. De posse das informações coletadas, o relator faz uma recomendação cuja qualidade depende do uso daquelas informações, o que também não pode ser observado pelo mediano;
- 3) Após tomar conhecimento do parecer do relator, o legislador mediano atualiza sua crença a respeito do impacto da política proposta e, então decide sobre o projeto (...) (SANTOS e ALMEIDA, 2005, p. 702).

No caso da CCJ da ALEP temos que a redução da incerteza se dá no momento em que o parecer do relator coincide com o relato da análise prévia efetuada pelos técnicos da comissão e que estudaremos com mais detalhe no próximo capítulo. Neste sentido a análise prévia além de instrumento facilitador para o trabalho do relator, pois precisará coletar menos informação e despenderá um esforço ainda menor para aprender uma nova informação, torna-se instrumento de análise comparativa para os demais membros da comissão.

Desta forma, explica-se ainda o interesse dos deputados em comporem a CCJ, apesar de ser uma comissão que sabidamente não assegura ganhos distributivos diretos, pois podemos seguir nas conclusões de Santos e Almeida e dizer que “*o mecanismo através do qual o relator pode influenciar a decisão da comissão é o uso estratégico de informação que é cara aos legisladores*” (SANTOS e ALMEIDA, 2005, p. 704), sendo este o principal atrativo para os relatores. Os demais membros acabam por aceitar este “preço” uma vez que o ganho informacional é mais adequado em razão da possibilidade de “gastar” tempo e recursos na coleta de informações, garantindo uma “solução de equilíbrio possível” essa delegação (SANTOS e ALMEIDA, 2005).

A utilização de deputados especialistas em determinada matéria sujeita à análise da CCJ não pode ser descartada como critério subjacente de escolha do presidente, que precisa que a comissão desempenhe de forma adequada suas funções, garantindo segurança ao plenário e desta forma, minimizando as perdas e maximizando os ganhos desta especialização (KREHBIEL, 1991).

Analisando agora os PLs de iniciativa do poder Judiciário, percebemos que ainda se mantém a distribuição dos trabalhos para a maioria governista, no percentual de mais de 70% para os governistas e menos de 30% para os oposicionistas. Neste âmbito dois aspectos devem ser destacados, o primeiro é que novamente o deputado considerado oposicionista Reni Pereira foi destacado para relatar mais de 53% dos PLs distribuídos aos oposicionistas; o segundo é que dentre os governistas o deputado Caíto Quintana relatou mais de 51% dos PLs analisados pelo bloco.

Entretanto, neste caso não podemos afirmar que o deputado Reni Pereira seja um especialista em cargos e salários dos servidores do judiciário, e também não podemos dizer que o deputado Caíto Quintana, defensor assumido dos cartórios⁴⁹ é mais “especialista” do que possui interesse direto no tema. Portanto parece-nos que em relação ao Judiciário o presidente da CCJ utilizou outro critério secundário para a distribuição dos trabalhos, apesar de seguir uma mesma linha no primeiro critério, seguindo a proporção entre governistas e oposicionistas.

Novamente dentre os governistas, os deputados Nereu Moura, Caíto Quintana e Romanelli, foram responsáveis pela maioria das relatorias, exatamente 89,19% dos trabalhos, com o destaque já feito para a relatoria de Caíto. Já dentre os oposicionistas, o deputado Luis Carlos Martins – radialista e formado em educação física – relatou mais de 26% dos PLs de interesse do Judiciário. Obviamente que afastamos a hipótese do presidente ter considerado a especialização dos membros nestes PLs analisados, estando presente outro fator que não a *expertise*, como determinante da escolha dessas relatorias.

Por nossa escolha de pesquisa ter sido feita sobre uma metodologia quantitativa, entendemos que a explicação para o critério adotado neste mister não pode ser afirmado apenas com base no quantitativo ou descritivo dos PLs, ficando como sugestão para estudos futuros o aprofundamento neste tema através de entrevistas aos relatores e um estudo mais dirigido aos interesses internos da CCJ, como a relação entre os parlamentares e a estratégia do presidente para controlar estes interesses internos.

Nossa primeira constatação de que há um critério principal de distribuição, qual seja o posicionamento político dos deputados e que também existem critérios subjacentes que motivam o presidente a agir de forma estratégica, onde precisa balancear seus interesses em conduzir a CCJ atendendo aos interesses dos seus membros e ainda garantindo a aprovação dos PLs de interesse do Executivo, para se manter no cargo durante toda a legislatura, torna mais inteligível o comportamento da CCJ nesta legislatura.

⁴⁹ Em meados de 1966, transferiu-se para o Sudoeste do Paraná, fixando residência no Município de Planalto, onde foi, durante alguns anos Tabelião.

Também efetuamos a análise das relatorias dos projetos de autoria do Tribunal de Contas do Estado e do Ministério Público, que versam basicamente sobre cargos e reajustes de vencimentos, cabe ressaltar a pequena quantidade destes PLs, apresentados nesta 16ª legislatura, apenas 22 em todo o período.

Porém entendemos interessante esta análise para descartarmos por completo nossa hipótese de compensação realizada pelo presidente da CCJ para os membros oposicionistas dentro dos PLs relevantes de autoria dos poderes e órgãos, caso a destinação de relatorias destes projetos seja favorável aos oposicionistas, teríamos identificado um mecanismo de “barganha” adotado pelo presidente da comissão. Porém também nestes PLs a compensação não ocorreu, afinal as proporções entre os governistas e oposicionistas se mantiveram nos níveis identificados, não havendo como afirmar que tenha existido esta estratégia.

Tabela 08 – Descritivo das relatorias dos projetos de iniciativa do TC e MP

	ANO	2007	2008	2009	2010	TOTAL	
	RELATOR						
TRIBUNAL DE CONTAS	Nereu Moura	01	01	03	02	07 100%	Governistas
						07 87,50%	
	Luiz Carlos Martins	01	-	-	-	01 100%	Oposicionistas
						01 12,50%	
MINISTÉRIO PÚBLICO	Nereu Moura	-	02	01	04	07 77,78%	Governistas
	Caíto Quintana	-	-	01	-	01 11,11%	
	Francisco Buhner	-	-	01	-	01 11,11%	
						09 64,29%	
	Reni Pereira	-	01	-	-	01 20,00%	Oposicionistas
	Luiz Carlos Martins	-	-	01	-	01 20,00%	
	Douglas Fabrício	-	-	-	02	02 40,00%	
	Ademar Traiano	-	-	01	-	01 20,00%	
						05 35,71%	

Fonte: Elaboração própria.

Novamente encontramos uma distribuição extremamente favorável aos deputados da base governista, em percentuais muito próximos aos já percebidos, sendo que merece destaque as relatorias dos PLs enviados pelo TC que somente couberam a dois deputados, um da oposição e um da situação, sendo eles o deputado Luis Carlos Martins e Nereu Moura. Novamente não identificamos a variável especialização presente nestas escolhas, pelo próprio perfil dos deputados escolhidos, que embora possuam graduação em nível superior, são formados em educação física e em administração de empresas respectivamente, sem nenhuma expertise específica no campo do direito constitucional ou administrativo.

Já os PLs enviados pelo MP, identificamos uma distribuição mais diversificada entre os anos da legislatura, parecendo ter havido algum critério que estabeleceu esta divisão, percebe-se que nos anos de 2008 e 2010 foram concentrados num único deputado governista e distribuídos entre dois oposicionistas, enquanto que no ano de 2009 parece ter havido uma distribuição mais paritária entre os oposicionistas e governistas. Destaca-se que aparece novamente o deputado Nereu Moura com a relatoria de mais de 77% entre os governistas, enquanto que há um maior equilíbrio na distribuição entre os oposicionistas, com pequena margem em favor do deputado Douglas Fabrício, que também não pode ser considerado um especialista em Ministério Público, vez que formado em administração de empresas e deputado de primeiro mandato.

A análise destes dados não nos autoriza que afirmemos que a ação do presidente da CCJ segue uma única variável, eliminando a hipótese de que somente a posição em relação ao Executivo explicaria a relatoria dos principais PLs de interesse do governador, aparecendo outros fatores que determinaram a escolha das relatorias e que fazem parte da estratégia adotada pelo presidente da CCJ para alcançar seus objetivos, que podem ser resumidos em: a) atender os anseios do Executivo; b) administrar os membros da CCJ; c) assegurar qualidade e confiabilidade nos pareceres votados pela comissão. Também podemos verificar a ausência de qualquer lógica de cunho distributivo ou partidário na casa, na medida em que os PLs particularistas ficaram concentrados em apenas um deputado, sem evidências de mecanismos de logrolling, muito menos qualquer lógica de cunho propriamente partidário na distribuição dos pareceres.

Em relação aos critérios secundários de escolha, não podemos deixar de citar o estudo realizado no Legislativo Federal sobre a “teoria do cartel”, que identifica a presença de um cartel a partir da atuação do chefe do poder Executivo que, *“mediante acordos de concessão de postos ministeriais a membros de partidos representados no parlamento, obtém, em troca, o apoio de uma maioria formada por tais partidos para aprovação de sua agenda no Legislativo.”* (SANTOS & ALMEIDA, 2005, p.705) o que pode se reproduzir no âmbito da CCJ.

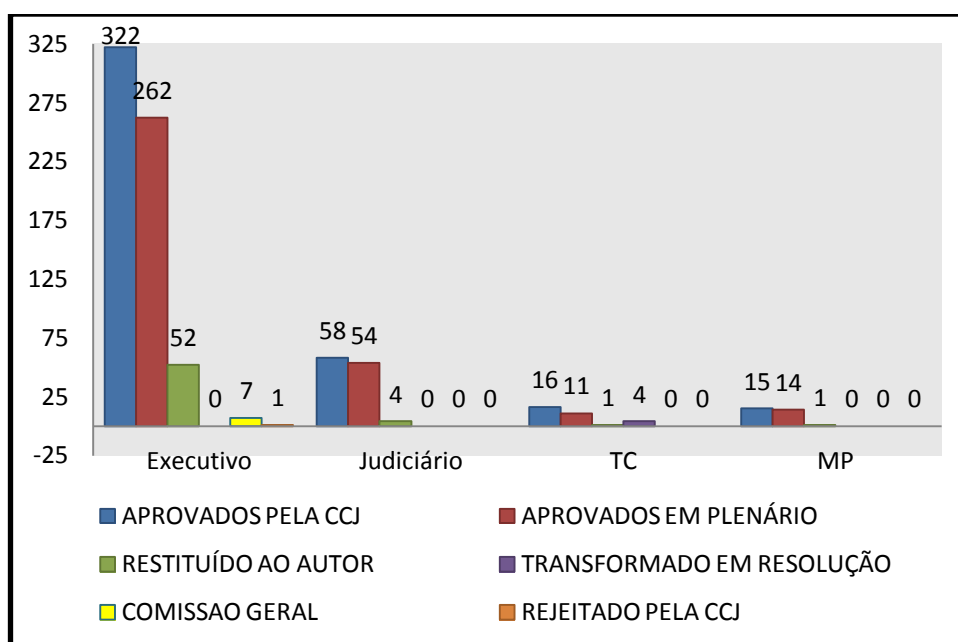
Explica-se, poderíamos admitir que o presidente da comissão, utiliza-se dos benefícios concedidos pelo Executivo aos parlamentares aliados ao governo que compõem a CCJ para cobrar uma posição alinhada aos interesses deste mesmo Executivo, agindo como um verdadeiro representante do governador na presidência da comissão. No próximo capítulo tentaremos aprofundar nesta explicação, pois os dados quantitativos que são a proposta de análise neste trabalho, até o presente momento, apenas nos autorizam a inferir a preponderância dos interesses do Executivo nas ações da CCJ paranaense, valendo a pena apresentar um estudo que busque a identificação de uma possível existência de um cartel atuante na comissão pesquisada (SANTOS e ALMEIDA, 2005).

Feitas estas considerações, temos que dos 1730 projetos de lei classificados como mais relevantes, 329 foram de autoria das instituições aqui apresentadas, ou seja, apesar de representarem apenas 19% dos PLs apreciados pela CCJ, tiveram um percentual de 100% de pareceres favoráveis à suas aprovações ou recomendando alguma alteração antes do encaminhamento ao plenário, sendo que todos foram aprovados pela comissão.

Os projetos que receberam relatórios da CCJ favoráveis praticamente 100% foram aprovados em plenário, com apenas um caso desviante, que merece destaque para percebermos a força da comissão. Refere-se a um assunto bastante polêmico ocorrido no ano de 2008, quando o Executivo encaminhou à ALEP o projeto de lei nº 429/2008, que representava a Mensagem nº 33/08 onde “Fica autorizada a construção da usina hidroelétrica denominada de Mauá, localizada no rio Tibagi, nos municípios de Telêmaco Borba e Ortigueira, no estado do Paraná” e seu relator na CCJ foi o deputado Reni Pereira, que se manifestou contrariamente à proposição e teve seu parecer aprovado pela comissão; houve recurso à comissão

que foi negado e não houve recurso ao plenário, tendo sido rejeitado na CCJ e arquivado. Perceba que alguns pareceres opinavam ou apontavam para uma necessidade de readequação, então ou foram transformados em Resoluções pela própria CCJ e encaminhados a plenário para aprovação nesta forma ou foram retirados pelos autores para que não fossem rejeitados em sua legalidade, no gráfico abaixo podemos perceber este comportamento da CCJ e do plenário durante esta legislatura avaliada:

Gráfico 05 – Comparativo entre os projetos aprovados pela CCJ e seu resultado em plenário.



Fonte: Elaboração própria

O Executivo teve somente um PL rejeitado ainda na CCJ, como já dissemos e precisou de apenas 7 (sete) Comissões Gerais em toda a legislatura para ter suas proposições avaliadas e aprovadas. A CCJ sugeriu alterações em 52 PLs que foram restituídos ao autor para que não seguissem trâmite com imperfeições que certamente o levariam à sua rejeição. Já o Judiciário teve praticamente todos os seus PLs aprovados pela CCJ e pelo plenário, necessitando apenas solicitar a retirada de quatro projetos durante toda a legislatura. O mesmo pode ser percebido nos projetos de autoria do Ministério Público e do Tribunal de Contas que tiveram alto índice de aprovação pela CCJ e pelo plenário, sendo que quatro projetos do TC

estadual foram transformados em Resolução para sua posterior aprovação pelo plenário.

Este comportamento da CCJ ao analisar os PLs desses poderes e órgãos que possuem grande representatividade política demonstra o compromisso dessa comissão em “jogar junto” com eles, pois nenhum parecer pela inconstitucionalidade foi proferido e quando se identificava qualquer fator que pudesse justificar uma ilegalidade, ao invés de sua reprovação na comissão o projeto era devolvido à origem para que pudesse ser devidamente formulado e estivesse em condições de receber um parecer favorável. Essa atuação pedagógica da CCJ foi destacada pelo seu presidente que quando da sua entrevista afirmou que a qualidade dos projetos e das relatorias havia melhorado e muito após a instituição da análise técnica prévia, e pelo que se constata essa “pedagogia” também foi praticada no sentido de evitar desgastes com os demais poderes ao agir estrategicamente e solicitar a retirada para atendimento das recomendações da análise prévia, pois os projetos eram retirados antes mesmo do relatório ser apreciado pela comissão. No caso dos quatro PLs encaminhados pelo Tribunal de Contas, a atuação do CCJ foi ainda mais direta, pois transformou um projeto de lei em Resolução para assim adequá-lo à forma legal pertinente e poder seguir seu trâmite até final aprovação.

Este modo de condução dos trabalhos da comissão, comprova que o presidente Durval Amaral agiu de forma a preservar os interesses institucionais de bom relacionamento entre os poderes, atuando de forma extremamente leal a estes poderes políticos, mantendo-se no cargo durante toda a legislatura com o irrestrito apoio dos seus pares e até mesmo do governador do estado ao qual fazia oposição naquele período. Este comportamento garantiu um processo de institucionalização da CCJ, com o fortalecimento e a demonstração da utilidade da análise técnica prévia, e ainda facilitou sua atuação estratégica na distribuição dos pareceristas assegurando que o governo teria sempre seus aliados na condução dos trabalhos de maior interesse e repercussão e ainda contaria com a garantia de que a informação estaria muito bem formulada para segurança dos demais parlamentares da Casa, instituindo esta prática de restituir ao autor antes de sua avaliação em plenário e possível desgaste para sua aprovação ou até mesmo sua rejeição.

5. Da oposição à institucionalização: o desempenho da CCJ na 16ª Legislatura e a instituição da análise prévia.

A Comissão de Constituição e Justiça possui atribuições bastante específicas tendo seu funcionamento regulado pelo Regimento Interno, que lhe confere um caráter diferenciado em relação às demais comissões temáticas, atribuindo a esta comissão características especiais. Tais características podem ser resumidas em: a) “poder de arquivamento” dos processos; b) poder de agenda do seu presidente - que define a pauta da comissão e conseqüentemente o andamento dos projetos a serem votados pela Casa -; c) poder de escolha dos relatores; d) poder de encaminhar urgência por um de seus parlamentares quando a proposição é de interesse do Executivo.

Neste capítulo focaremos nosso estudo na atuação da CCJ, pois o atributo de “comissão com poderes terminativos” lhe confere a categoria de “jogador relevante” no cenário legislativo, ou como bem observou o deputado Durval Amaral em sua entrevista: *“...Talvez seja até ousadia de minha parte afirmar que ela é certamente a comissão mais importante dentro do poder legislativo...”*. Neste contexto escolhemos concentrar nossos estudos no perfil dos atores da comissão e em seu comportamento, observando ainda a utilização da análise prévia como instrumento informacional.

Para conseguirmos um resultado positivo em nossa pesquisa entendemos ser indispensável conhecermos detalhadamente os membros que compõem a CCJ, desde as suas principais características e seu perfil técnico-político. Outro aspecto relevante é o entendimento de como e por que os deputados paranaenses utilizam-se da análise prévia dos projetos. Também tentaremos entender se o comportamento dos membros da comissão interfere nas estratégias dos atores políticos que se relacionam com ela, bem como o comportamento de seu presidente e os reais motivos que fazem com que os deputados despendam seu tempo com as relatorias de projetos vez que a maioria da comissão já está dominada por membros

governistas, o que, *a priori*, a tornaria inócua vez que as preferências do membro mediano da comissão já estariam condicionadas (SANTOS e ALMEIDA, 2005).

Em verdade o modo pelo qual o legislativo se organiza é de essencial importância para que sejam geradas as oportunidades em seu interior, sendo que tais oportunidades dependem diretamente da forma como se estrutura a divisão do trabalho nas comissões e o modo como são compostas (MÜLLER, 2009), daí que de seus resultados podem derivar de estratégias desenvolvidas pelos atores políticos que agem racionalmente.

Além disso, é possível constatar que os mecanismos institucionais presentes no processo legislativo não definem somente várias estratégias de atuação para os parlamentares estaduais, mas vários jogos de interação destes com o Executivo que se sobrepõem numa mesma legislatura (TOMIO, 2006, p. 18).

A arena eleitoral, apesar de estar definida de modo bastante claro, uma vez que o interesse na reeleição é elemento de convicção muito forte no sistema político brasileiro não se apresenta relevante, ao menos aparentemente, no interior da CCJ, onde o interesse maior e imediato seria pelos cargos de presidente e de relatores. Diante disto torna-se premente a análise criteriosa do perfil dos membros da CCJ.

Também se torna relevante o estudo da análise prévia que é utilizada por estes membros, não só enquanto relatores, mas também enquanto membros que precisam decidir sobre as questões que lhes são impostas e que por vezes podem colidir com os interesses do poder que lhes garante uma sustentação política. Como já afirmamos o diferencial pertencer ou não ao grupo de sustentação ao governo é fundamental para a vida política dos deputados paranaenses, que ao se comportarem como aliados políticos asseguram os benefícios previamente conquistados junto ao Executivo, variável esta que foi identificada como um dos critérios de escolha das relatorias, restando-nos ainda tentar entender qual o verdadeiro papel que desempenha o presidente da comissão e porque seus membros se comportam em alinhamento com ele.

Pretendemos encontrar estas respostas com a análise dos dados já comentados cotejados com a interpretação da entrevista efetuada com o presidente da CCJ, deputado Durval Amaral. A caracterização dos principais aspectos que se encontram presentes nos perfis dos membros da CCJ nesta legislatura comparados aos perfis dos legisladores do plenário, a partir das características deduzidas no interior da comissão também será relevante neste estudo.

Definido este perfil dominante, procuraremos enfrentar a questão comportamental da comissão a partir da interpretação de suas relações internas e externas, para assim buscar uma explicação de seu *modus operandi* a partir de seu desempenho, considerando sempre as variáveis: posicionamento político e *expertise* como necessárias para a compreensão dos trabalhos na CCJ.

5.1. O perfil dos membros da CCJ.

Como afirmamos, o perfil dos parlamentares que compõe a CCJ merece atenção especial, por isso analisaremos alguns aspectos determinantes de suas biografias, coletadas a partir das informações disponibilizadas pelo sítio de monitoramento político “Vigilantes da Democracia”⁵⁰, na forma de perfil completo dos parlamentares. Através desta análise identificaremos se o grau de instrução, idade, sexo e outros aspectos são correlacionados com a participação como membro da comissão.

Num primeiro espectro, a simples observação já nos indica a falta de correlação entre partidos políticos e o posicionamento do parlamentar em relação ao Executivo. Por exemplo, os partidos DEM e PSDB decidiram, enquanto partidos, pela oposição ao governo Requião, tanto que os principais líderes da oposição na ALEP nesta legislatura foram os deputados Valdir Rossoni (PSDB) e Elio Rush (DEM) muito embora tenhamos identificado parlamentares destes partidos

⁵⁰ <http://www.vigilantesdademocracia.com.br/>

compondo a base de apoio do governo. Nesta esteira podemos citar ainda o caso do deputado Francisco Buhner – PSDB, parlamentar pertencente à CCJ que compôs com a base governista, integrando-a desde o início da legislatura. O que poderia explicar este comportamento em desajuste com a orientação partidária já que são os partidos quem indicam membros na CCJ, por que os líderes partidários não alteraram suas indicações?

A nosso ver existiu nesta legislatura um comportamento absolutamente personalista e nada partidário, onde os parlamentares escolheram livremente seu posicionamento político, prova disso encontramos não só neste exemplo na CCJ, mas também essas dubiedades de posicionamentos políticos são constatáveis em vários partidos que se definiram como oposição ao governo, perceba-se por exemplo que: No DEM tínhamos os combativos Elio Rush, Plauto Miró e Osmar Bertoldi, enquanto que os presidentes da ALEP e da CCJ, Nelson Justus e Durval Amaral, respectivamente, mantiveram seu desempenho à frente dessas instituições alinhado ao Executivo durante toda a legislatura. No PSDB, destacaram-se como ferrenhos opositores os deputados Valdir Rossoni e Ademar Traiano, enquanto que Nelson Garcia exerceu cargo de Secretário de Estado do Trabalho.

Tabela 09 - posicionamento político dos partidos

Partido	Nº de parlamentares na ALEP	Representação %	Classificação O – Oposição G – Governista
PMDB	17	31,5	G
PT	6	11	G
PV	1	2	G
PSB	2	3,5	O
PPS	3	5,5	O
PDT	3	5,5	O
PP	4	7,5	O
PFL (DEM)	6	11	O
PSDB	7	13	O
PTB	2	3,5	G
PRB	1	2	G
PMN	1	2	G
PR	1	2	G
	54	100	

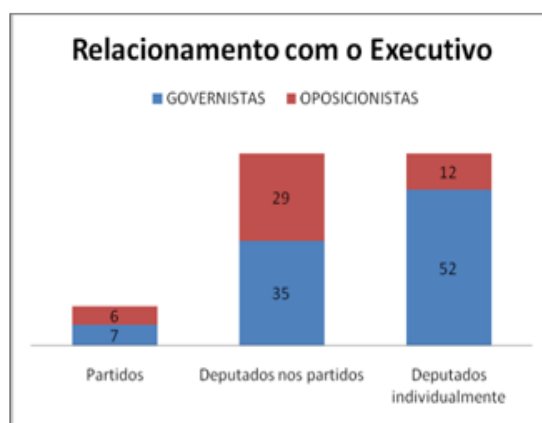
Fonte: Elaboração própria

Logo, nesta legislatura, não há como afirmarmos que os partidos políticos exerciam o controle de seus filiados para fins de determinar seus comportamentos assim também ocorreu na CCJ, onde agiram sim de forma pessoal, conforme seus interesses particulares, contando inclusive com a conivência de seus partidos. A partir desta constatação, percebemos que a posição política dos deputados em relação ao governo de Estado foi decorrente de negociações personalistas entre os deputados e o governador, que cooptou uma base de apoio absolutamente fisiológica.

Explica-se, pelo seu perfil e forma de atuar, o governador Roberto Requião não negociava com partidos políticos, buscava o relacionamento direto com os parlamentares, prova disso é que nesta legislatura o governador definiu que não se pagaria nenhuma emenda parlamentar ao orçamento do estado, pois todos os benefícios eram distribuídos diretamente pelo governador às bases eleitorais dos deputados alinhados ao seu governo, não permitindo nenhum ganho direto aos oposicionistas, que não seus discursos em plenário. As obras, os programas de governo os bens e serviços eram apresentados à população sempre com a presença dos deputados da base e da região beneficiada.

Perceba-se que esta correlação de forças (maioria governista no plenário) foi repetida na CCJ, muito embora as indicações dos seus membros pertencessem institucionalmente aos partidos políticos, como já observamos. O gráfico abaixo demonstra claramente esta opção individual pelo apoio à base governista:

Gráfico 06 - Comparativo entre o posicionamento partidário e o individual dos deputados.



Fonte: Elaboração Própria.

Para entendermos melhor quem é este parlamentar componente da CCJ, pesquisamos algumas características gerais para que a partir desta análise definamos quais seriam as dominantes num membro desta comissão, para então compararmos estas características com as dos parlamentares que compuseram esta 16ª legislatura.

Tabela 10 – Análise das características para a determinação de um perfil dominante na CCJ

Características básicas	número de membros que a possuem	% sobre o total dos membros	característica da maioria 0 - sim 1 - não
Sexo masculino	17*	100,00	0
Curso superior	13	76,47	0
Formado em Direito	6	46,15	1
deputados com mais de 2 legislaturas	7	41,18	1
deputados com até 2 legislaturas	14	82,35	0
oposição em relação ao Executivo	5	29,41	1
situação em relação ao Executivo	12	70,59	0
mais de 45 anos de idade	13	76,47	0
ocupou o cargo durante toda a legislatura	9	52,94	0
foi filiado a apenas um partido político	9	52,94	0
foi filiado a mais de um partido político	8	47,06	1
candidato à reeleição no mandato seguinte	14	82,35	0
reeleitos para a legislatura seguinte	12	70,59	0
diminuiu a votação em relação ao mandato *	8	57,14	0
aumentou a votação em relação ao mandato**	6	42,86	1
OBS: * foram 17 parlamentares que ocuparam os 13 cargos de membros efetivos durante a legislatura.			
OBS: ** foram 14 parlamentares que disputaram o pleito seguinte.			

Fonte: Elaboração própria

Dentre as características encontradas na maioria dos membros da CCJ, podemos separá-las em dois outros grupos: (i) as verdadeiramente dominantes, que são aquelas encontradas em mais de 70% dos membros; (ii) as meramente dominantes, encontradas em percentuais variáveis entre 50% a 70%. A partir desta caracterização formulada normativamente para que tenhamos uma base de comparação dentre aqueles aspectos que consideramos mais relevantes para comporem um perfil, interessam-nos somente as características verdadeiramente

dominantes, portanto temos que o perfil dominante de um membro da CCJ possui como características: (a) ser do sexo masculino; (b) possuir curso superior; (c) ser deputado de mais de uma legislatura; (d) estar politicamente alinhado ao governador; (e) ter mais de 45 anos de idade; (f) ser candidato à reeleição; (g) ter sido reeleito para a legislatura seguinte.

Perceba-se que estas características encontradas no perfil dominante do membro da CCJ não se repetem de forma absoluta ao analisarmos a totalidade dos deputados estaduais na 16ª legislatura:

Tabela 11 – Análise comparativa entre as características do perfil dominante na CCJ com os parlamentares da 16ª legislatura

Características básicas	% dos membros da CCJ que a possuem	% dos parlamentares que a possuem	Características dominantes coincidentes 0 – sim 1 - não
Sexo masculino	100,00	93,75	0
Curso superior	76,47	67,18	1
deputados com até 2 legislaturas	82,35	15,62	1
situação em relação ao Executivo	70,59	81,25	0
mais de 45 anos de idade	76,47	73,43	0
candidato à reeleição no mandato seguinte	82,35	76,56	0
reeleitos para a legislatura seguinte	70,59	57,81	1

Fonte: Elaboração própria

Alguns comentários se fazem necessários a partir desta comparação: (i) o curso superior não ser verdadeiramente dominante entre os parlamentares nesta legislatura enquanto que o é dentre os membros da CCJ; (ii) a reeleição para o mandato seguinte ser dominante dentre os membros da CCJ e não se repetir no plenário; (iii) deputados iniciantes, que estavam até sua segunda legislatura, pertencerem à CCJ, mesmo sendo minoria no plenário.

Não há como negarmos que a variável curso superior é relevante para indicar o cuidado com a indicação de deputados mais bem formados, apontando para uma especialização dentre os membros da CCJ, o que foi confirmado pelo presidente da comissão que afirmou para nós que:

“...Então os deputados também vão se aprofundando nos temas, se especializando nos temas e isto facilita inclusive o entendimento e o próprio grau de confiança dos demais deputados quando sabem que aquela matéria esta sendo relatada por alguém que é conhecedor da matéria.”

Outro aspecto que pode servir como base de análise é a influência eleitoral dos membros da CCJ, apesar de entendemos não existir relação direta entre a atuação dos membros na CCJ e seu desempenho eleitoral, falta analisarmos empiricamente esta observação. Dos membros que pertenceram à CCJ nesta 16ª legislatura, apenas 03 (três) não foram candidatos à reeleição, sendo que dois por impedimentos legais e um por ter sido eleito prefeito Municipal; dos 14 (quatorze) restantes, 12 (doze) foram reeleitos e destes, 06 (seis) aumentaram sua votação em relação ao pleito anterior.

Tabela 12 – Informações relativas ao comportamento eleitoral dos membros da CCJ

Nome do Deputado	Votação obtida para o mandato na legislatura	Candidato à reeleição em 2010? 0 – sim 1 - não	Reeleito em 2010? 0 - sim 1 - não 2 - prejudicado	Votação obtida no pleito de 2010	Resultado em relação à eleição anterior 0 - aumentou a votação 1 - diminuiu a votação 2 - prejudicado
Ademar Luiz Traiano	34.666	0	0	37.991	0
Antonio Tadeu Veneri	28.204	0	0	48.862	0
Artagão de M. Leão Júnior	74.783	0	0	74.063	1
Carlos Xavier Simões	32138	1	2	0	2
Duílio Genari	36.999	0	1	34.281	1
João Douglas Fabrício	29.553	0	0	37.291	0
Jocelito Canto	65.284	1	2	0	2
José Durval Mattos do Amaral	46.476	0	0	62.275	0
José Francisco Bühner	39.013	0	0	40.004	0
Luiz Carlos Caito Quintana	85.352	0	0	44.574	1
Luiz Carlos Martins	54.520	0	1	37.779	1
Luiz Cláudio Romanelli	82.666	0	0	68.037	1
Luiz Goulart Alves	23.006	1	2	0	2
Mauro Rafael Moraes e Silva	48.513	0	0	42.062	1
Nereu Moura	88.891	0	0	83.034	1
Reni Clovis de Souza Pereira	49.760	0	0	54.799	0
Valdir Luiz Rossoni	71.992	0	0	64.179	1

Fonte: Elaboração própria

Muito embora à primeira vista os números encontrados apontem para uma dedução lógica de correlação direta entre pertencer à CCJ e ser reeleito, uma análise mais acurada merece ser efetuada, para destacarmos alguns pontos de influência que acabam por desautorizar este raciocínio direto. Dos 12 (doze) deputados reeleitos, 8 (oito) alinharam suas campanhas eleitorais (eleições 2010) com o governador eleito Beto Richa, sendo que dos 4 (quatro) “desalinhados”, 3 (três) foram fidelíssimos ao governador Requião e muito beneficiados com seu governo⁵¹ e um pertence ao PT.

Em nenhum momento da campanha eleitoral a CCJ foi mencionada como fator de relevância nos currículos dos candidatos, em seus discursos ou mesmo em seu material de propaganda nesta última eleição, logo o fato de pertencer à CCJ não pode ser considerado como fator de influência direto para a reeleição de um deputado estadual. Porém podemos inferir que os deputados mais “fortes” ou seja mais consistentes eleitoralmente buscam participar das comissões mais relevantes, como no caso da CCJ, por isso esta alta taxa de reeleição foi encontrada dentre seus membros.

O cargo de presidente da CCJ merece atenção especial dado sua relevância na questão da determinação da agenda política tanto que foi considerado por Durval Amaral como um dos cargos mais relevantes da Assembleia Legislativa, assim se referindo:

“Apesar do presidente da CCJ não ter um cargo na mesa executiva da Casa ele acaba tendo uma importância fundamental, vital até porque ele acaba sendo responsável por toda a tramitação dos projetos no âmbito das comissões e até mesmo do plenário porque não há pauta para o plenário se os projetos não forem apreciados pela CCJ... A relevância política, a relevância dentro da instituição é notada e reconhecida por todos os parlamentares eu até diria que acaba alcançando a presidência da CCJ os deputados mais experientes dentro do próprio poder legislativo.”

A questão relativa à presidência desta comissão ganhou ainda um relevo especial nesta 16ª legislatura a partir do momento em que um deputado da base

⁵¹ Foram os Deputados Nereu Moura, Caíto Quintana e Artagão Junior, lideranças firmes no governo Requião.

oposicionista ao governo do estado assume a presidência. Tal fato foi explicado detalhadamente pelo deputado Durval Amaral quando questionado sobre quais teriam sido os principais fatores que o fizeram vencer a disputa pela presidência da CCJ:

“Acredito que foi um conjunto de fatores, primeiro uma divisão dentro da própria base do governo na Assembleia naquele momento, na verdade a CCJ era presidida por um deputado do partido dos trabalhadores e outros deputados que davam sustentação política ao governo também tinham a pretensão de assumir a presidência da CCJ não houve um acordo entre os deputados do governo, vamos assim dizer, e a gente soube perceber o momento dessa divisão e automaticamente aguardamos um momento oportuno para, diante da divisão que existia entre os deputados do PT, os deputados do PMDB, os deputados do PSC uma série de descontentamentos que vinha se acumulando ao longo dos últimos meses dentro da própria CCJ e até mesmo dentro do parlamento a gente teve a possibilidade de enxergar que era um momento de um deputado de oposição ocupar a CCJ, a presidência da CCJ, eu me lembro muito bem que até com um desses deputados da base do governo, que votavam com o governo, queria ser candidato a presidente eu disse a ele com alguma antecedência que estava comprometido em votar nele se ele fosse o candidato do governo... mas eu mesmo dei o apoio... e já colocando que o governo não o queria como candidato a presidência da comissão e que ele perceberia isso ao longo da jornada, que mesmo ele sendo da base do governo o governo não o desejava como presidente da CCJ e quando ele descobriu que o governo realmente não o desejava como presidente da comissão ele mesmo veio em minha direção dizendo: olha se não for eu você terá o meu apoio.. você será efetivamente, terá o meu apoio para ser candidato, por uma série de circunstâncias, por uma série de fatores... e eu de pronto aceitei e falei: olha meu apoio é incondicional a você, mas se... se inviabilizar a sua candidatura então eu conto com o seu apoio com o seu voto. E daí claro por ter sido líder da oposição... eu estava deixando inclusive a liderança da oposição naquele momento, foi uma surpresa muito grande para a maioria dos deputados estaduais, não é? Principalmente dos deputados muito ligados ao governo porque nós costumamos a candidatura e quando o governo percebeu que ia perder e que não é que iria perder... quando percebeu que havia perdido a eleição na CCJ, tentou de várias formas inviabilizar inclusive a nossa posse, ela foi traumática naquele momento para o governo, mas como no parlamento nós temos alguns que são incendiários, também temos alguns que fazem sempre o papel do bombeiro, não é? De conciliação, então até alguns deputados é ... do próprio governo, eu cito aqui até o próprio deputado Anibelli, foi naquele momento ... e outros deputados mais, deputado Nereu, deputado Alexandre Curi, deputados do próprio governo que chegaram e falaram: ´olha realmente o Durval ganhou... o presidente da Assembleia naquele momento... o deputado ganhou, o deputado Durval ganhou a presidência não dá pra tentar tirar no tapetão` e aí claro, o governador, o governo entendeu que era melhor, era melhor ter na presidência da CCJ alguém bastante equilibrado no exercício das suas atividades parlamentares do ter

alguém destemperado ou alguém que pudesse ter algum sentimento de revanchismo, mesmo havendo uma grande pressão por parte do governo para que eu não assumisse a presidência da CCJ... o próprio governo depois, ao longo dos anos chegou a conclusão, tanto é que eu acabei sendo reeleito por duas vezes ou mais... chegou a conclusão que para presidir a CCJ era preciso ter essa postura realmente de conciliação.”

Perceba-se então que uma crise política na base de apoio ao governo originou a possibilidade de um deputado habilidoso politicamente, como Durval Amaral, fazer com que todos concordassem que sua postura de político conciliador, confiável era muito mais importante para o governo do que o fato de ser pertencente à oposição naquele momento. Este fato retrata o que percebeu Gustavo Müller (2005) pois no planejamento da ocupação da CCJ o fator lealdade política teve preponderância ao fator fidelidade partidária ou posicionamento político em relação ao governo.

Explica-se: o deputado Durval Amaral obteve êxito em sua pretensão alcançando a presidência da CCJ porque tinha uma história parlamentar baseada num comportamento linear, sempre coerente ideologicamente e uma postura conciliadora e não combativa ao extremo. A própria observação de Durval quando lhe perguntados sobre quais características o guindaram à presidência da CCJ foi categórico:

“Foi uma somatória, claro que a questão da experiência, eu acho que esse espírito assim conciliador que tem marcado e pautado sempre a minha atuação legislativa, essa postura de não fazer política com o fígado, assim sem retaliação, sem revanchismo, mesmo sendo um deputado de oposição acabei sendo presidente da CCJ, então certamente se tivesse uma posição de raiva ou de revanche ou de revanchismo ou de retaliação eu não conseguiria ter galgado esse posto importante dentro do parlamento. Então acredito que é necessário uma série de fatores, a própria formação jurídica, essa experiência acumulada como presidente da comissão de finanças, como relator do orçamento por muitos anos, a experiência anterior como secretário de estado, enfim e essa característica nossa mesmo que é do diálogo, do entendimento, da conciliação, certamente propiciaram a CCJ um diferencial dentro da ALEP.”

Estas suas características foram realmente importantes para inclusive o manter na presidência da CCJ durante toda a 16ª legislatura e certamente o fizeram agir de maneira mais técnica e mais preocupada com a condução pacífica dos trabalhos no interior da comissão. Suas ações, visando a legitimar e fortalecer sua posição no órgão, fizeram com que implantasse uma série de medidas que levaram a uma maior *institucionalização* do órgão e a um aperfeiçoamento de seu papel no processo decisório interno da casa. Este fato permitiu que ao invés de sua eleição se tornar um fator de crise de governabilidade, tornar-se sim num processo de institucionalização da comissão.

Esta institucionalização pode ser melhor entendida quando percebemos a instituição de um mecanismo técnico de auxílio ao trabalhos dos membros da CCJ, qual seja a análise técnica que antecede a distribuição dos PLs aos relatores, que tinha por objetivo primeiro melhor informar os membros da comissão e servir de base para as discussões dos relatórios finais, conforme veremos no próximo item.

5.2. A “análise prévia” dos projetos de Lei.

A CCJ paranaense criou um grupo técnico especializado (e informalmente organizado)⁵² para fazer o que passaram a denominar de “análise prévia” dos projetos a serem posteriormente relatados, numa clara intenção de aprimorar e melhor informar os relatores, que passam a dispor de uma informação técnica específica e prévia a suas análises. Tal assessoria ao elaborar um estudo prévio dos projetos de lei, informa os parlamentares agregando-a juntamente com o projeto, que segue para as mãos do relator designado, que normalmente o utiliza para a elaboração de seu parecer.

⁵² Composto por servidores técnicos do quadro e estagiários de direito.

A instituição deste grupo de trabalho foi ressaltada como uma das maiores contribuições que o deputado Durval Amaral deixou após presidir a CCJ, e assim foi avaliada por ele na entrevista por nós realizada e transcrita *in verbis*:

“A CCJ ela, ela se profissionalizou mesmo não é? Então, diante das dificuldades existentes dentro do parlamento do Paraná naquele momento e das dificuldades de você não ter é... advogados concursados não é... qualificados assim para e disponibilizá-los, e disponíveis para levar á CCJ, que seria natural você ter funcionários realmente, advogados concursados, qualificados, preparados como nós não tínhamos essa estrutura, porque os advogados da casa, por mais preparados que fossem estavam todos locados, lotados na procuradoria da Assembleia e não tinham a disponibilidade de se deslocarem da procuradoria para a CCJ... Eu procurei inovar ... então o que eu fiz... nós contratamos é... dois coordenadores jurídicos que se revezavam um no período da manhã e outro no período da tarde, confesso, profissionais recém formados... e lancei mão é... de convênios com a Universidade Federal, com a Universidade Curitiba, com a própria UNIBRASIL, trazendo estagiários a partir do sétimo período e nos fazíamos uma prova um teste realmente, não é?... uma prova é... para entre aqueles pré... pré... aqueles que tivessem feito a inscrição, abrimos as inscrições dentro das universidades e a própria universidade se encarregava de elaborar a prova e nós trazíamos aqueles estagiários aqueles acadêmicos do curso de direito com uma habilidade maior em direito administrativo e em direito constitucional. Então fizemos isso praticamente... como o espaço também nosso era limitado... nós tivemos em média dez estagiários, cinco no período da manhã e cinco no período da tarde a um custo baixíssimo não é? Então nós começamos a melhorar qualitativamente os pareceres na CCJ, nós não tínhamos assim nenhum compromisso de elaborar projetos de lei porque isso deveria ficar ao departamento legislativo... a outro departamento, mas o compromisso e isso foi executado com muita determinação... da elaboração dos pareceres e mais naqueles projetos que eram possíveis de serem saneados aí sim entravam os nossos acadêmicos de direito... os nossos coordenadores da CCJ é.. fazendo um substitutivo geral, fazendo emenda aditiva, emenda modificativa, melhorando a qualidade legislativa não é... ou aprimorando os projetos.”

O incremento desta iniciativa é certamente o fator mais relevante que identificamos na Comissão de Constituição e Justiça nesta 16ª legislatura, pois a atenção dada ao aspecto técnico se sobrepôs ao político principalmente porque contrariava por vezes os interesses dos parlamentares que objetivavam aprovar o maior número possível de PLs para agregar tal fato em sua “bagagem” política. Neste mister identificamos um aspecto interessante: a CCJ arquivou no ano de 2007

(o primeiro da legislatura) 69,37% dos PLs analisados, reduzindo significativamente este número nos anos anteriores⁵³, fato este que pode demonstrar uma atuação pedagógica da CCJ conforme se referiu seu presidente na entrevista.

Ao explicar como interpreta a análise prévia no contexto institucional da Assembleia Legislativa do Paraná, assim se expressou contundentemente, *in verbis*:

“Então nós fazíamos o que... o parlamentar entrava com um projeto de lei, era lido no plenário e ia para a CCJ onde nós fazíamos uma análise prévia, que foi uma criação nossa, não é.... a análise previa dos projetos, porque o relator, o deputado que é o relator da matéria ele não pode ser obrigado a dar um parecer em função de uma opinião, em função de uma análise feita pela própria assessoria da comissão, mas muitos adotaram inclusive a análise prévia como o fundamento necessário para a elaboração do seu parecer, alguns até, a partir de um determinado momento, da confiança que foi se adquirindo na CCJ transformavam a própria análise prévia em parecer do relator não é? Então a análise prévia não obrigava o relator a seguir esta manifestação da CCJ, mas ela dava um embasamento necessário ao parlamentar... Então nós criamos efetivamente um núcleo jurídico é.. com apoio dos nossos acadêmicos de direito, com os nossos coordenadores que faziam a análise prévia do projeto, quando havia solicitação do parlamentar inclusive fundamentava, transformava a análise prévia em parecer para o próprio parlamentar e isto era distribuído a todos os deputados e na súmula mesmo dos projetos nos fomos criando assim... e isso foi melhorando qualitativamente os projetos na assembléia legislativa não só a tramitação na CCJ, mas qualitativamente os projetos na Assembleia Legislativa, porque todos os parlamentares os deputados que compunham a CCJ, treze deputados recebiam a súmula dos projetos que seriam tratados, nós fazíamos a divulgação prévia da pauta, então recebiam a prévia da súmula... na súmula recebiam a análise prévia feita pela CCJ, se era pela constitucionalidade ou pela inconstitucionalidade da matéria e recebiam também um anexo dessa análise. Então veja só mesmo o deputado que às vezes... claro o parlamento infelizmente isso acontece não é?... naquela... na tentativa às vezes de ajudar um outro colega deputado num projeto é... que é claramente inconstitucional, ele ficava assim... muito constrangido, até de poder dar um parecer pela legalidade, pela constitucionalidade quando a análise prévia era pela inconstitucionalidade e essa análise tava pulverizada para todos os deputados para a imprensa pra quem quisesse então é... é... se posicionar contrário a uma análise criteriosa da CCJ passou a ser uma tremenda dor de cabeça para alguns parlamentares.”

Como bem acentuado pelo presidente Durval Amaral, claro que esta análise prévia não vincula qualquer decisão por parte do relator, nem da Comissão, mas

⁵³ Ver detalhes na tabela 03 na página 64.

supre a necessidade de informação que se constata nos legislativos, resolvendo em parte o problema levantado pelo “postulado da incerteza” (GILLIGAN & KREHBIEL, 1989), pois serve claramente como medida de atualização das crenças do relator e ainda auxilia na solução para o problema da decisão pelo membro da CCJ, (SANTOS & ALMEIDA, 2005), pois tal documento acompanha o projeto na CCJ, estando sempre disponível para consulta. Outro aspecto que deve ser ressaltado é o fator coercitivo que esta análise prévia exercia sobre os deputados, afinal o próprio Durval fez questão de ressaltar o constrangimento pelo qual passava um relator que quisesse dar um parecer pela legalidade de um projeto claramente inconstitucional, somente para ajudar o colega deputado autor do projeto.

Obviamente que presidente da CCJ ao selecionar um dos membros para relatar um projeto o faz considerando que este relator já irá dispor de uma quantidade bastante razoável de informação técnica para decidir sobre seu parecer, aumentando consideravelmente a qualidade da informação que conseguiria coletar sem este auxílio técnico institucional. Outro aspecto importante refere-se aos demais membros da Comissão que irão decidir sobre o parecer exarado, pois atualizam suas crenças com base em duas informações: o próprio parecer e a “análise prévia”, podendo requerer vistas caso haja alguma discrepância não justificável entre estes dois documentos.

Para que possamos inferir se a CCJ paranaense atuou de forma a minimizar o problema informacional, ou seja, se quisermos comprovar que houve ganho informacional com a instituição deste procedimento, qual seja, a “análise prévia”; precisamos avaliar o grau de influência que esta análise exerceu no comportamento dos relatores⁵⁴, percebendo se há representativo grau de coincidência⁵⁵ entre a observação da análise prévia, no sentido de ser favorável ou contrário ao projeto analisado e o parecer definitivo exarado pelo relator.

Os dados apresentados foram extraídos a partir da interpretação da tabela descritiva dos projetos relatados em relação à análise prévia durante a 16ª legislatura. Identificamos com isso o total de projetos relatados na CCJ que

⁵⁴ Não queremos dizer com isso que tal influência é prejudicial ou maléfica, apenas a estaremos demonstrando ou não.

⁵⁵ No sentido de incidência conjunta.

continham a análise prévia e num segundo momento qual o percentual de relatórios que acolheram a opinião desta análise técnica, observe-se que utilizamos somente os projetos classificados como mais relevantes, porque a análise prévia sempre era realizada considerando a relevância do PL.

Tabela 13 – Descritivo da utilização da Análise Prévia pela CCJ

Ano	Total relatado pela CCJ	Projetos que receberam Análise Prévia	Projetos que não receberam Análise Prévia	Ano	Total relatado com Análise Prévia	Relatórios que acolhem a Análise Prévia	Relatórios que divergem da Análise Prévia
2007	569 100%	370 65,02%	199 34,98%	2007	370 100%	365 98,65%	05 1,35%
2008	326 100%	275 84,35%	51 15,65%	2008	275 100%	230 83,64%	45 16,36%
2009	502 100%	287 57,17%	215 42,83%	2009	287 100%	260 90,59%	27 9,41%
2010	333 100%	172 51,65%	161 48,35%	2010	172 100%	158 91,86%	14 8,14%
	1730 100%	1104 63,81%	626 36,19%		1104 100%	1013 91,75%	91 8,25%

Fonte: Elaboração própria

Analisando o comportamento da CCJ relativamente ao instrumento desenvolvido por ela, qual seja a análise prévia, percebe-se que pouco mais de 60% dos projetos que tramitaram perante a comissão receberam a análise prévia dos técnicos da comissão; sendo que mais de 90% dos pareceres dos relatores acolhem a sugestão técnica apresentada previamente. Notamos que a acolhida, por parte dos relatores, às recomendações da análise prévia é bastante expressiva, ainda mais se consideramos apenas os projetos em que foi efetivamente elaborada esta análise.

Estes números permitem-nos concordar com a afirmação do presidente da CCJ que concluiu pela profissionalização da comissão, afinal esta medida foi compreendida pelos deputados membros da comissão e inserida como instrumento de aprimoramento em seus pareceres e ainda como referência para suas decisões enquanto órgão colegiado. Logo concordamos com as palavras de Durval Amaral quando afirma que:

“...Então nós começamos a melhorar qualitativamente os pareceres na CCJ, nós não tínhamos assim nenhum compromisso de elaborar projetos de lei porque isso deveria ficar ao departamento legislativo... a outro departamento, mas o compromisso e isso foi executado com muita determinação... da elaboração dos pareceres e mais naqueles projetos que eram possíveis de serem saneados aí sim entravam os nossos acadêmicos de direito... os nossos coordenadores da CCJ é.. fazendo um substitutivo geral, fazendo emenda aditiva, emenda modificativa, melhorando a qualidade legislativa não é... ou aprimorando os projetos.”

Este ponto é o que nos chama a atenção, pois o presidente da CCJ paranaense buscou, como forma de justificar o acerto de sua escolha para o cargo (afinal pertencia à oposição ao governo do estado) aliando uma lealdade aos interesses do governador assegurada pelo seu comportamento “responsável” na condução dos trabalhos da comissão, sempre destinando os projetos de maior interesse do executivo aos relatores cujo parecer sempre foi formulado de modo a facilitar sua aprovação em plenário ou até mesmo impedir que o governo fosse derrotado em plenário, opinando pela retirada do PL para melhor adequação de seu conteúdo.

Agindo dessa maneira estratégica conseguiu manter-se à frente da CCJ durante toda a legislatura criando formas de garantir o sucesso dos projetos de interesse do governo com a credibilidade técnica que os pareceres continham, pois nenhum dos pareceres exarados sobre os PLs do Executivo que seguiram trâmite e foram votados em plenário continham uma análise prévia divergente.

6. CONCLUSÃO

Nossa intenção ao longo deste trabalho foi demonstrar como funciona a Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Paraná, sua organização interna definida pelo regimento da ALEP e a forma como seus trabalhos são desenvolvidos, num contexto considerado especial: seu comando concedido a um presidente oposicionista em relação ao governo do estado, fato ocorrido nesta 16ª legislatura estudada. Escolhemos a CCJ pelo seu caráter relevante dentro do processo decisório legislativo, ou como nos disse o deputado Durval Amaral *“acaba sendo diferenciada por força até do próprio regimento, pela participação efetiva dos deputados, que participam da CCJ”*, diferenciação esta que a torna relevante ator no jogo político da formulação legislativa.

Ao nos propormos estudar o papel da CCJ no processo decisório nesta 16ª legislatura, tínhamos como objetivo mais geral entender o seu comportamento em razão de seu comando neste período ter sido exercido por um presidente oposicionista que acabou por implementar mudanças técnicas, que se tornaram estratégicas para a promoção de um processo de institucionalização da comissão e ainda consolidaram sua posição de presidente gerando ganhos políticos ao deputado, tais como visibilidade e credibilidade. Para cumprir este objetivo geral procuramos centrar nosso trabalho em duas hipóteses básicas: (i) a forma de distribuição dos projetos aos relatores não seguia um padrão aleatório, mas sim refletia uma estratégica forma de agir do presidente da comissão, que sempre tentava combinar a *expertise* técnica desses relatores com seu posicionamento político em relação ao objeto do projeto, escolhendo os pareceristas que atendessem esses requisitos com preferência para seu posicionamento político, atuando nesse sentido de modo leal aos interesses do Executivo; (ii) objetivando legitimar e fortalecer sua posição na CCJ seu presidente, mesmo sendo eleito originalmente por um partido de oposição ao governador eleito, implementou uma série de medidas que levaram a uma maior institucionalização do órgão e a um considerável aperfeiçoamento de seu papel no processo decisório da casa.

Estas hipóteses foram testadas a partir da análise das três vertentes da corrente neoinstitucionalista que buscam explicar o comportamento das comissões legislativas, onde pudemos constatar a baixa capacidade explicativa das vertentes partidária e distributiva e uma adequação mais lógica às teses da versão informacional, aliada à predominância do Executivo desenvolvida no plano do Executivo nacional por Pereira e Mueller (2000). Nesta legislatura, os partidos políticos tiveram pouca ou quase nenhuma influência na escolha dos presidentes das comissões e na indicação de seus membros, tais postos foram alcançados muito mais por deputados que se empenharam em desenvolver estratégias individuais do que por aqueles que acreditaram no “poder de fogo” de seus partidos políticos. Caso mais marcante foi a eleição do presidente da CCJ, que conforme pudemos demonstrar, foi fruto de uma cisão da base governista aliada a um senso de oportunidade e uma habilidade política do deputado Durval Amaral, opositorista à época, sem um apoio formal e estratégico de seu partido o DEM.

O trabalho da CCJ por ser restrito à análise da constitucionalidade, legalidade e juridicidade dos projetos apresentados ao legislativo, atribui a análise de mérito das questões para outras comissões temáticas e por fim para o plenário, com isto perde muito a força distributiva preconizada por Kenneth A. Shepsle e Barry R. Weingast (1987), pois ao restringirem-se a esta análise técnica os membros da CCJ perdem a oportunidade de atender diretamente suas bases. Apesar de não se poder excluir completamente a atuação “eleitoral” dos deputados da CCJ ante a possibilidade dos mesmos trocarem benefícios indiretos com o Executivo em razão de seu poder de arquivamento, este fato não ocorreu de forma preponderante nesta legislatura, pois praticamente não ocorreram enfrentamentos entre a comissão e o executivo, tornando os relatórios uma oportunidade dos membros da comissão informarem o plenário na questão da constitucionalidade.

A Comissão de Constituição e Justiça da ALEP possui um papel relevante no processo decisório da instituição, como disse seu presidente “*ela é certamente a comissão mais importante dentro do poder legislativo*” atuando de forma a analisar a constitucionalidade dos projetos acaba por informar ao plenário esta conformidade legal que o mesmo irá decidir em primeira votação. Dessa forma o primeiro debate de um projeto ocorre no interior da CCJ e eventuais arguições de inconstitucionalidade podem inviabilizá-lo levando-o ao arquivamento imediato

impedindo seu trâmite, transformando os relatores em atores relevantes nesse processo e seus pareceres acabam revestindo-se de uma característica única dentre as demais comissões, qual seja a desta possibilidade de sugerir-se pelo arquivamento do projeto.

Sendo a escolha das relatorias uma das prerrogativas dos presidentes das comissões, fica evidente o poder do presidente da CCJ que no caso da 16ª legislatura era um deputado de oposição e surpreendentemente esta característica não causou uma crise de “governabilidade” ou de “relacionamento” entre os poderes, mas sim foi propulsora de um processo de institucionalização que fortaleceu suas prerrogativas e seu papel no processo decisório paranaense. Encontramos explicação para este acontecimento na instituição da análise técnica prévia, instrumento institucional apoiado pelo deputado Durval Amaral, mesmo que de forma um tanto quanto precária – por se tratar de um grupo constituído por estagiários e advogados recém formados contratados como comissionados – que foi utilizado de maneira intensiva pela comissão, onde os relatores recebiam esta análise que era também disponibilizada aos demais membros da comissão. Este fato de existir um documento técnico, bem elaborado disponibilizado a todos os membros da comissão gerou uma preocupação dos relatores quando da emissão de seus relatórios, pois, caso contrariassem esta análise prévia, deveriam fundamentar muito bem seus pareceres, tanto que constatamos um índice de 91,75% de aceitação dos argumentos da análise prévia pelos relatores que os levavam a opinar no mesmo sentido indicado tecnicamente.

Para o deputado Durval Amaral esta medida foi fundamental não só para garantir a qualidade dos trabalhos da comissão, mas também para melhorar a qualidade dos projetos que tramitaram pela Assembleia, pois segundo o seu comentário em entrevista a nós concedida: *“naqueles projetos que eram possíveis de serem saneados aí sim entravam os nossos acadêmicos de direito, os nossos coordenadores da CCJ, fazendo um substitutivo geral, fazendo emenda aditiva, emenda modificativa, melhorando a qualidade legislativa ou aprimorando os projetos”*. Esta medida foi parte de uma estratégia empreendida pelo deputado Durval Amaral para assegurar seu cargo de presidente da CCJ durante toda a legislatura, talvez essa preocupação institucional tenha sido originada justamente pela sua condição de deputado opositor, fato este que não conseguimos

demonstrar nesta análise pela limitação de nossa pesquisa e que fica como sugestão para novos estudos.

Obviamente que para permanecer no cargo de presidente de uma comissão tão estratégica um deputado não poderia agir apenas tecnicamente ou de modo a pensar no aprimoramento técnico da comissão exclusivamente, por isso analisamos a distribuição das relatorias e identificamos um padrão que merece ser destacado: os projetos relevantes de interesse direto do Executivo foram analisados preponderantemente por relatores governistas, atingindo um percentual de 79,85%, aliado ao fato de que praticamente 99% dos projetos enviados pelo Executivo tiveram pareceres favoráveis. Esta preponderância em favor dos governistas se seguiu em todos os demais projetos enviados por outros poderes e órgãos e até mesmo de autoria de outros deputados, variando apenas percentualmente, porém sempre seguindo aproximadamente a proporção 70% relatados pelos governistas contra 30% relatados pelos oposicionistas durante toda a legislatura.

Como sabemos os deputados estaduais, em razão do nosso sistema político, dependem do governador do estado para conseguirem benefícios para seus eleitores, obviamente que ao atuarem em consonância com seus interesses essa lealdade lhes confere uma condição especial de atendimento de suas demandas pelo chefe do executivo. Então um membro da CCJ ao emitir seus relatórios em consonância com as expectativas do autor o projeto - podendo até mesmo melhorá-lo do ponto de vista de seu formato jurídico - este deputado sinaliza sua lealdade e pode captar dividendos políticos diante dessa atuação. Portanto a escolha destes relatores é também estratégica, na medida em que beneficia estes deputados, neste aspecto o deputado Durval Amaral utilizou-se de sua prerrogativa na escolha das relatorias para agir de modo a garantir seu cargo, ao mesmo tempo em que conseguia o apoio dos deputados governistas por distribuir entre estes mais projetos de seus interesses, sinalizava lealdade ao poder executivo, escorado sempre nas decisões técnicas de seu grupo de análise prévia.

Percebemos que o comportamento dos membros da comissão direciona-se no sentido de preservar seus interesses pessoais no parlamento, buscando sempre uma posição que lhes possa trazer benefícios, este modo de agir, em especial nesta 16ª legislatura, acabou por incentivar um processo de melhoria institucional que

repercutiu entre os parlamentares e que transcendeu suas expectativas. Este início de processo de institucionalização por nós percebido, pode ao longo do tempo diminuir a submissão da CCJ aos interesses do Executivo, ao passo em que esta análise técnica se tornar mais efetiva se este grupo for formalizado dentro dos padrões públicos de prestação de serviço, com a efetivação de concurso público para o preenchimento de vagas técnicas previamente definidas. Destaca-se o fato de que vimos ao longo de toda esta legislatura somente um projeto de iniciativa do Executivo ser arquivado pela CCJ, tendo sua decisão mantida em grau de recurso, não sendo levado à análise do plenário, poder este relevantíssimo para a confirmação da importância do poder Legislativo no contexto político subnacional.

Obviamente que este trabalho não conseguiu responder a todas as perguntas que gostaríamos que fossem respondidas, mas a constatação de que o investimento em processos de reforma e mudança institucional pode e deve também ser considerado como um importante elemento de acúmulo de capital político-eleitoral por parte dos deputados nos leva a apontar num novo caminho de estudos dos legislativos subnacionais, colocando-nos o desafio futuro de compararmos os dados obtidos nesta pesquisa com outras legislaturas da própria ALEP e até mesmo com outras CCJs de outros estados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de Coalizão. O dilema Institucional Brasileiro. – Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, pp. 5-38.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. O Ultrapresidencialismo Estadual. In: ANDRADE, R. C. (Org.). Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: Edusp, 1998b. pp. 87-116.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. O papel institucional da Assembléia Legislativa paulista: 1995 a 1998. In: SANTOS, F. (Org.). O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência, Rio de Janeiro: FGV, 2001, pp. 219-246.
- AMORIM NETO, Octávio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 43, n. 3, 2000, pp 479-520.
- AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. A Produção Legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, L. W. (Org.). A Democracia e os três Poderes no Brasil. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ-FAPERJ, 2002, pp. 91-139.
- AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 46, n. 4, 2003, pp 661-698.
- ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, F. (Org.). O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência, Rio de Janeiro: FGV, 2001, pp. 23-84.
- BRAGA. Sérgio Soares. O que fazem os deputados estaduais paranaenses e por quê?: testando o modelo do “Segredo Ineficiente Revisto” numa escala subnacional. Paper apresentado ao 5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), realizado em Belo Horizonte, 2006. Disponível em http://200.186.31.123/ABCP/cadastro/atividade/arquivos/25_7_2006_19_37_34.pdf. Acesso em
- BRAGA, Sérgio Soares; FRANÇA, Andressa Silvério Terra. As relações entre o Executivo e o Legislativo no governo Lerner (1999-2002): uma análise a partir da produção legal da 14ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Paraná, 2007.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.
- CAMPBELL, Andrea; COX, Gary W.; and MCCUBBINS, Mathew D. Agenda Power in the U.S. Senate, 1877 to 1986. PARTIES, PROCEDURE AND POLICY: ESSAYS ON THE HISTORY OF CONGRESS, David W. Brady & Mathew D. McCubbins, eds., Stanford University Press, 2002. In SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1009998>. Acesso em 06/11/2010.
- CASTRO, Mônica Mata Machado de; ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. Determinantes do Comportamento Particularista de Legisladores Estaduais Brasileiros. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 52, n.4, 2009, pp. 961-1001.

- CERVI, Emerson Urizzi. Produção Legislativa: Visibilidade política, atuação individual e conexão eleitoral na 14ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Paraná. Paper apresentado ao 5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), realizado em Belo Horizonte, 2006. Disponível em http://200.186.31.123/ABCP/cadastro/atividade/arquivos/21_7_2006_17_59_9.pdf. Acesso em
- CERVI, Emerson Urizzi. Produção Legislativa e Conexão Eleitoral na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 17 n. 32, p 159-177, fev., 2009.
- CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos Políticos e Governadores como Determinantes do Comportamento Legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. Dados – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 52, n.6, 2009, pp. 263-299.
- COSTA, Valeriano Mendes F.; OLIVEIRA, Carlos Thadeu C. de. A Fraqueza da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. In: ANDRADE, R. C. (Org.). *Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1998b. pp. 117-148.
- COX, Gary W.; McCUBBINS, Mathew D. Electoral Politics as a Redistributive Game. *The Journal of Politics*, vol. 48, 1986, pp 368-389.
- DOMINGUES, Mauro Petersen. A Assembleia Legislativa do Espírito Santo: Organização Interna e Produção Legal de 1991 a 1994. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). IUPERJ, 1997.
- FIGUEIREDO, Argelina. Prefácio ao Poder Legislativo nos Estados. In: SANTOS, F. (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*, Rio de Janeiro: FGV, 2001, pp. 09-12.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001 [1ed., 1999].
- FRANÇA, Andressa Silvério Terra. A Assembléia Legislativa do Paraná: organização interna e processo decisório na 14ª legislatura (1999-2002). 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná.
- GILLIGAN, Thomas W.; KREHBIEL, Keith. Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee. *American Journal of Political Science*, vol. 33, n.2, May 1989, pp 459-490.
- GROHMANN, L. Gustavo M. O Processo Legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In: SANTOS, F. (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*, Rio de Janeiro: FGV, 2001, pp. 09-12.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R., *As Três Versões do Neoinstitucionalismo*, tradução de Gabriel Cohn. *Lua Nova*, n. 58, 2003, pp. 193-223.
- KRAMER, Paulo Roberto da Costa; LIMA, Marta Dolabela de. Estrutura e funcionamento das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Brasília: UnB, 1993, 26f.
- KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Michigan studies in political analysis, 1991.

- LACERDA, Alan Daniel Freire de. A Câmara dos Deputados de 1990 a 1998: entre o Leviatã e o consenso. Tese de Doutorado (doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, IUPERJ, 2005.
- LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a Literatura Norte-americana Recente. BIB, Rio de Janeiro, n. 37, 1º semestre 1994, PP. 3-38.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Neoinstitucionalismo: Fatores Organizacionais na Vida Política, tradução de Gustavo Rinaldi Althoff e revisão da tradução de Tiago Losso e Gustavo Biscaia de Lacerda. Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, Novembro 1984.
- MÜLLER, Gustavo. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 48, n.1, 2005, pp. 371-394.
- MÜLLER, Gustavo. Existem Lógicas no Recrutamento para as Comissões? Um estudo comparado do recrutamento para as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados entre as Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- MÜLLER, Gustavo. Neoinstitucionalismo em Perspectiva Comparada. Revista Brasileira de Ciências Sociais, volume 24 n. 69, fevereiro, 2009, pp. 115-206.
- OLIVEIRA, Ricardo Costa de Oliveira; MIRANDA, Eduardo Soncini. Produção Legislativa e Reelection. Estudo de caso dos Deputados Estaduais e Federais do Paraná. Anais do 7º Encontro da ABCP. Recife/PE, 2010.
- PARANÁ. Constituição do Estado do Paraná. Curitiba, 24 de abril de 2.000.
- PARANÁ. Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná. Projeto de Resolução nº 01/05. Curitiba, 23 de fevereiro de 2005.
- PEREIRA, André Ricardo. Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989. In: SANTOS, F. (Org.). O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência, Rio de Janeiro: FGV, 2001, pp. 247-287.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão. As relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 45, n.2, 2002, pp. 265-301.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos fortes na Arena Legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 46, n.4, 2003, pp. 735-771.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no legislativo brasileiro. Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 15, n.43, 2000, pp. 45-67.
- PERES, Sérgio. Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 23, n.68, outubro 2008, pp. 53-71.
- PIERSON, Paul. The new politics of the welfare State. World Politics, vol. 48, n. 2, 1996, pp. 143-179
- POLSBY, Nelson W. A institucionalização da câmara dos deputados dos Estados Unidos. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 16. N. 30, p. 221-251, jun. 2008.

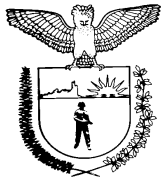
- RIBEIRAL, Tatiana Braz. Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional. *Revista do Legislativo*, N.24, outubro-dezembro, p. 66-82. Belo Horizonte. 1998.
- RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 46, n.4, 2003, pp. 699-734.
- RICCI, Paolo. De onde vem nossas leis? Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada. 2006. Tese (Doutorado em ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP; publicado em 25.06.2007. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-28052007-143818/pt-br.php>. Acessado em 06/11/2010.
- RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. Produção Legislativa e Preferências Eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, n.55, junho 2004, pp. 107-130.
- SANTOS, Fabiano (Org.). O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: FGV, 2001, pp. 13-22.
- SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 45, n.2, 2002, pp. 237-264.
- SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 40, n. 3, 1997.
- SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 48, n. 4, 2005, pp 693-735.
- SCHEPSLE, Kenneth A. Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach. In J. Fan (org.), *Political Science in History*. New York, Cambridge University Press, 1995.
- SCHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry. Institutional foundations of committee power. *American Political Science Review*, 1987.
- THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, vol. 2, pp 369-404.
- TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Iniciativas, cenários e decisões legislativas estaduais: um estudo comparativo. *Anais do 5º Encontro da ABCP*. Belo Horizonte/MG, 2006.
- TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Comentários sobre a Abordagem Neoinstitucionalista. *Revista Salamanca, IBES, Blumenau*, v.1, 2002, PP. 17-21.
- TSEBELIS, George. *Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada*, tradução de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo; Edusp, 1998.
- TSEBELIS, George. *Veto players: how political institutions work*. New Jersey, Princeton University Press, 2002.
- VEIGA, Luciana Fernandes; TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; PAULA, Carolina Almeida de. *Conexão Eleitoral em uma Assembléia Legislativa: A atuação do parlamentar e atitude do eleitor*. 2008.

OUTRAS FONTES / INTERNET

Assembléia Legislativa do Paraná. Disponível em: <<http://www.alep.pr.gov.br/>>

Vigilantes da Democracia. Disponível em: <<http://www.vigilantesdademocracia.com.br/>>

ANEXOS



Assembléia Legislativa do Estado do Paraná
Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury
Comissão de Constituição e Justiça

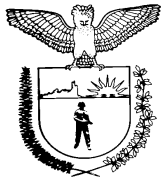
Anexo I

ANÁLISE PRÉVIA

• DENTRO DO QUE AUTORIZA O REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA ESTÁ ADOTANDO UMA NOVA METODOLOGIA.

• ESTA COMISSÃO FARÁ UMA ANÁLISE PRÉVIA, COM O OBJETIVO PRECÍPUO DE VERIFICAR A CONSTITUCIONALIDADE, A LEGALIDADE E A TÉCNICA LEGISLATIVA DOS PROJETOS DE LEI, ALÉM DE AUXILIAR O SEU RELATOR NA CONFEÇÃO DE PARECER DEFINITIVO.

• RESSALTA-SE, ENTRETANTO, QUE EM HIPÓTESE ALGUMA A ANÁLISE PRÉVIA VINCULA O RELATOR DO PROJETO.



Assembléia Legislativa do Estado do Paraná
Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury
Comissão de Constituição e Justiça

ANÁLISE PRÉVIA

Projeto de Lei nº 009/2006

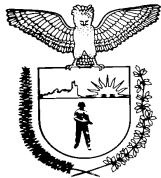
Autora: Deputada Cida Borghetti

SÚMULA: DISPÕE SOBRE O PROGRAMA DE INCENTIVO À PRODUÇÃO DE BIODIESEL NO ÂMBITO DO ESTADO DO PARANÁ.

EMENTA: PROGRAMA DE INCENTIVO À PRODUÇÃO DE BIODIESEL ATRAVÉS DA DESONERAÇÃO PROGRESSIVA NO PAGAMENTO DE IMPOSTOS ESTADUAIS. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO – ART. 24, IX, CF. ART. 203, CF. NÃO ATENDIMENTO À LC 101/00 E LC 24/75. INCONSTITUCIONAL. NÃO APROVAÇÃO.

PREÂMBULO:

O Projeto de Lei em questão tem como objetivo incentivar a produção de biodiesel no Estado do Paraná, através da desoneração progressiva de impostos (ICMS, ITBCM e IPVA).



Assembléia Legislativa do Estado do Paraná
Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury
Comissão de Constituição e Justiça

FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição Federal determina, em seu artigo 23, VI:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

A Lei Federal nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, dispõe em seu artigo 1º, inciso IV:

Art. 1º. As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos:
(...)

IV - proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia;

Como o biodiesel é uma forma não poluente, o presente projeto acompanha os objetivos da política energética nacional.

Com relação à competência, determina o artigo 24, § 2º:

Art. 24. (...)



Assembléia Legislativa do Estado do Paraná
Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury
Comissão de Constituição e Justiça

§2º - A competência da União sobre normas gerais não exclui a competência suplementar do Estado.

Como a Lei nº 9.478 dispõe sobre normas gerais relativas à política de energia, podendo, portanto, o Estado suplementar essa legislação com normas específicas.

Quanto à iniciativa para legislar, o artigo 65 da Constituição Estadual determina:

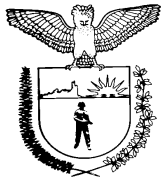
Art. 65. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Presidente do Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

CONSTITUCIONALIDADE:

Dispõe o Código Tributário Nacional, em seu artigo 176, *caput*:

Art. 176. A isenção, ainda quando prevista em contrato, é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo caso, o prazo de sua duração.

No entanto, antes de se conceder isenção tributária, deve-se analisar o disposto no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101/00:



Assembléia Legislativa do Estado do Paraná
Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury
Comissão de Constituição e Justiça

Seção II

Da Renúncia de Receita

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário - financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contri-buições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Do ponto de vista da Lei de Responsabilidade Fiscal, portanto, o projeto em pauta traz vício de legalidade, pois não traz



Assembléia Legislativa do Estado do Paraná
Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury
Comissão de Constituição e Justiça

estimativa orçamentária ou demonstra a devida compensação requerida pela lei.

Além disso, com relação ao ICMS, especificamente, a Lei Complementar nº 24/75 determina a necessidade de convênio celebrado pelo Estado para a concessão de isenção, conforme dispõe seu artigo 1º:

Art. 1º As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.

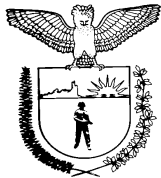
A não realização de tal convênio antes de se estabelecer isenções de ICMS importa na inconstitucionalidade do projeto em análise.

CONCLUSÃO:

Em análise prévia, opinamos pela **não aprovação** do mesmo, tendo em vista ainda o descompasso com a Lei Complementar nº 101/2000 e Lei Complementar nº 24/75.

Curitiba, 14 de março de 2006.

Comissão de Constituição e Justiça



Assembléia Legislativa do Estado do Paraná
Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury
Comissão de Constituição e Justiça

Anexo II

ANÁLISE PRÉVIA

Projeto de Lei nº 28/06

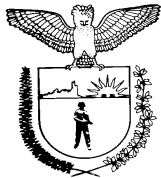
Autor: Deputados Hermas Brandão e Cida Borguetti

Súmula: “Altera a redação da Lei nº 14.976, de 28 de dezembro de 2005 (parcelamento).”

EMENTA: TRIBUTÁRIO – PARCELAMENTO – LEI RELATIVA A CRÉDITOS DE ICMS. NÃO ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO FINANCEIRO – DESRESPEITO À L.C. 101/00 – DILIGÊNCIAS À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO. ANÁLISE PRÉVIA PELO ENVIO EM DILIGÊNCIAS À SECRETARIA DO PLANEJAMENTO.

PREÂMBULO

O Projeto de Lei em tela tem como escopo a alteração da lei estadual que dispõe acerca do parcelamento dos créditos de ICMS inscritos ou não em dívida ativa. Essas alterações pretendem facilitar o pagamento, alterando a relação de descontos proporcionais ao número de parcelas escolhidas para o pagamento.



Assembléia Legislativa do Estado do Paraná
Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury
Comissão de Constituição e Justiça

CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

É legítima a competência dos estados para legislar acerca de tal matéria, bem como a iniciativa legislativa por parte da Assembléia Legislativa, de acordo com o que preceitua a Constituição Federal:

Art. 24º Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

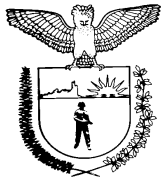
Porém, as alterações acerca dos parcelamentos que instituem alguns descontos de 100%, bem como o aumento de desconto nas demais disposições, implica numa não arrecadação de fundos aos cofres públicos, o que necessita, em sede de projeto de lei, de acompanhamento de estimativa de impacto orçamentário financeiro, de acordo com o que preceitua a Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.



Assembléia Legislativa do Estado do Paraná
Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury
Comissão de Constituição e Justiça

Uma vez não apresentando estudo de impacto orçamentário-financeiro e, tampouco, declaração do ordenador da despesa, padece o projeto de requisito fundamental para configuração de sua legalidade.

Diante do exposto, sugere-se que o projeto em questão seja enviado em diligências à Secretaria do Planejamento para a análise de sua viabilidade, tanto no tocante ao impacto econômico quanto à real possibilidade de implantação, tendo em vista a importância da matéria em tela.

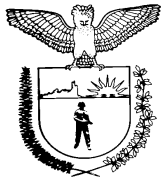
Além disso, o referido projeto de lei carece de **vícios de técnica legislativa**, pois não foram observadas algumas disposições da Lei Complementar 95/98.

Desta forma, em sede de análise prévia, esta comissão opina pelo envio do projeto de lei em questão em diligências à Secretaria do Planejamento.

.

Sala das Comissões, 8 de março de 2006

CCJ



Assembléia Legislativa do Estado do Paraná
Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury
Comissão de Constituição e Justiça

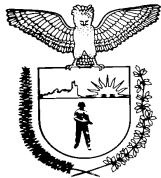
Anexo III

ANÁLISE PRÉVIA

DENTRO DO QUE AUTORIZA O REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA ESTÁ ADOTANDO UMA NOVA METODOLOGIA.

ESTA COMISSÃO FARÁ UMA ANÁLISE PRÉVIA COM O OBJETIVO PRECÍPUO DE VERIFICAR A CONSTITUCIONALIDADE, A LEGALIDADE E A TÉCNICA LEGISLATIVA DOS PROJETOS DE LEI, ALÉM DE AUXILIAR O SEU RELATOR NA CONFEÇÃO DE PARECER DEFINITIVO.

RESSALTE-SE, ENTRETANTO, QUE EM HIPÓTESE ALGUMA A ANÁLISE PRÉVIA VINCULA O RELATOR DO PROJETO.



Assembléia Legislativa do Estado do Paraná
Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury
Comissão de Constituição e Justiça

ANÁLISE PRÉVIA

PROJETO DE LEI Nº 773/05

AUTORA: DEPUTADA CIDA BORGHETTI

SÚMULA: Institui no Estado do Paraná, o dia 06 de dezembro, como o dia de luta contra o câncer de próstata.

EMENTA: DIA ESTADUAL DA LUTA CONTRA O CÂNCER DE PRÓSTATA. CONSTITUCIONAL. APROVAÇÃO.

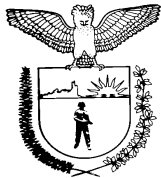
PREÂMBULO

O presente Projeto de Lei objetiva instituir, no âmbito de nosso Estado, no dia 06 de dezembro, como o dia de luta contra o câncer de próstata.

FUNDAMENTAÇÃO

Federal:

Assim dispõe o artigo 25, § 1º, da Constituição



Assembléia Legislativa do Estado do Paraná
Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury
Comissão de Constituição e Justiça

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios dessa Constituição.

§1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhe sejam vedadas.

Com relação à técnica legislativa, o projeto atende aos requisitos da Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Dessa forma, em sede de análise prévia, opina-se pela **aprovação** do presente Projeto de Lei.

Sala das Comissões, 15 de dezembro de 2005.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

ANEXO IV

Composição da CCJ nas 16ª e início da 17ª legislaturas:

*Composição da Comissão de Constituição e Justiça - 2007**

TITULARES

- ☐ Durval Amaral (Presidente)
- ☐ Caito Quintana (Vice Presidente)
- ☐ Mauro Moraes
- ☐ Nereu Moura
- ☐ Douglas Fabricio
- ☐ Francisco Buhner
- ☐ Valdir Rossoni
- ☐ Prof Luizão
- ☐ Carlos Simões
- ☐ Duilio Genari
- ☐ Artagão Jr.
- ☐ Reni Pereira
- ☐ Luiz Carlos Martins

SUPLENTE

- ☐ Plauto Miró
- ☐ Waldyr Pugliesi
- ☐ Edson Strapasson
- ☐ Reinold Stephanes Jr.
- ☐ Marcelo Rangel
- ☐ Luiz Fernandes Litro
- ☐ Ademar Traiano
- ☐ Tadeu Veneri
- ☐ Jocelito Canto
- ☐ Ney Leprevost
- ☐ Dr. Batista
- ☐ Pastor Edson Praczyk
- ☐ Edgar Bueno

* 8 base do governo 4 oposição 1 presidente (neutro)

*Composição da Comissão de Constituição e Justiça - 2008**

TITULARES

- ☐ Durval Amaral (Presidente)
- ☐ Caito Quintana (Vice Presidente)
- ☐ Luiz Cláudio Romanelli
- ☐ Nereu Moura
- ☐ Douglas Fabricio
- ☐ Francisco Buhner
- ☐ Valdir Rossoni
- ☐ Tadeu Veneri
- ☐ Jocelito Canto
- ☐ Duilio Genari
- ☐ Artagão Jr.
- ☐ Reni Pereira
- ☐ Luiz Carlos Martins

SUPLENTES

- ☐ Plauto Miró
- ☐ Waldyr Pugliesi
- ☐ Edson Strapasson
- ☐ Reinold Stephanes Jr.
- ☐ Marcelo Rangel
- ☐ Luiz Fernandes Litro
- ☐ Ademar Traiano
- ☐ Prof. Luizão
- ☐ Carlos Simões
- ☐ Ney Leprevost
- ☐ Dr. Batista
- ☐ Pastor Edson Praczyk
- ☐ Edgar Bueno

* 8 base do governo 4 oposição 1 presidente (neutro)

*Composição da Comissão de Constituição e Justiça - 2009**

TITULARES

- ☐ Durval Amaral (Presidente)
- ☐ Caito Quintana (Vice Presidente)
- ☐ Luiz Cláudio Romanelli
- ☐ Nereu Moura
- ☐ Douglas Fabricio
- ☐ Francisco Buhner
- ☐ Ademair Traiano
- ☐ Tadeu Veneri
- ☐ Jocelito Canto
- ☐ Duilio Genari
- ☐ Artagão Jr.
- ☐ Reni Pereira
- ☐ Luiz Carlos Martins

SUPLENTEs

- ☐ Plauto Miró
- ☐ Waldyr Pugliesi
- ☐ Edson Strapasson
- ☐ Reinold Stephanes Jr.
- ☐ Marcelo Rangel
- ☐ Luiz Fernandes Litro
- ☐ Luiz Acorsi
- ☐
- ☐ Chico Noroeste
- ☐ Ney Leprevost
- ☐ Jonas Guimarães
- ☐ Rosane Ferreira
- ☐ Fernando Scanavacca

* 8 base do governo 4 oposição 1 presidente (neutro)

*Composição da Comissão de Constituição e Justiça - 2010**

TITULARES

- ☐ Durval Amaral (Presidente)
- ☐ Caito Quintana (Vice Presidente)
- ☐ Luiz Cláudio Romanelli
- ☐ Nereu Moura
- ☐ Douglas Fabricio
- ☐ Francisco Buhner
- ☐ Ademar Traiano
- ☐ Tadeu Veneri
- ☐ Jocelito Canto
- ☐ Duilio Genari
- ☐ Artagão Jr.
- ☐ Reni Pereira
- ☐ Luiz Carlos Martins

SUPLENTES

- ☐ Plauto Miró
- ☐ Waldyr Pugliesi
- ☐ Edson Strapasson
- ☐ Reinold Stephanes Jr.
- ☐ Marcelo Rangel
- ☐ Luiz Fernandes Litro
- ☐ Luiz Acorsi
- ☐
- ☐ Chico Noroeste
- ☐ Ney Leprevost
- ☐ Jonas Guimarães
- ☐ Rosane Ferreira
- ☐ Fernando Scanavacca

* 8 base do governo 4 oposição 1 presidente (neutro)

*Composição da Comissão de Constituição e Justiça - 2011**

TITULARES

- ☐ Nelson Justus (Presidente)
- ☐ Caito Quintana (Vice Presidente)
- ☐ Ademar Traiano
- ☐ Alexandre Curi
- ☐ Cesar Silvestri Filho
- ☐ Evandro Junior
- ☐ Elio Lino Rush
- ☐ Fernando Scanavaca
- ☐ Hermas Junior
- ☐ Duilio Genari
- ☐ Nereu Moura
- ☐ Pastor Edson Praczyck
- ☐ Tadeu Veneri

SUPLENTES

- ☐ Osmar Bertoldi
- ☐ Teruo Kato
- ☐ Mara Lima
- ☐ Waldyr Pugliesi
- ☐ Marcelo Rangel
- ☐ Francisco Buhner
- ☐ Pedro Lupion
- ☐ Nelson Luersen
- ☐ Marla Tureck
- ☐ Ney Leprevost
- ☐ Ademir Bier
- ☐ Leonaldo Paranhos
- ☐ Péricles de Mello

* 11 base do governo 1 oposição 1 presidente (neutro)